



Metoder för att utvärdera sysselsättningskrav vid offentlig upphandling – en översikt

Av Dominique Anxo, Thomas Ericson och Mattias Karlsson
på uppdrag av Konkurrensverket

UPPDRAGSFORSKNINGSRAPPORT 2017:2



KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

Konkurrensverket uppdragsforskningsrapport 2017:2
Utredare: Dominique Anxo, Thomas Ericson, Mattias Karlsson
ISSN-nr 1652-8069
Foto: Matton Images

Förord

I Konkurrensverkets uppdrag ingår att främja forskning på konkurrens- och upphandlingsområdet.

Konkurrensverket har gett professor Dominique Anxo samt lektor Thomas Ericson vid Linnéuniversitetet i uppdrag att, inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning, analysera de potentiella effekterna av ett sysselsättningskrav vid offentlig upphandling inom tjänstesektorn samt att belysa och utreda hur en utvärdering av upphandling med sysselsättningskrav bör utföras.

Sysselsättningskrav vid offentlig upphandling har i Sverige och i flera av de andra nordiska länderna setts som en del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Sysselsättningskravet kan vara en metod för att skapa utrymme för praktikplatser eller anställningar med anställningsstöd för grupper som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden.

Denna rapport pekar på att det finns få utvärderingar av sysselsättningskrav vid offentlig upphandling. De som finns visar en påfallande avsaknad av effektanalyser och brist på kunskap om hur sysselsättningskrav bör utformas. Det ställs relativt stora krav på en utvärdering för att kunna svara på frågan hur sysselsättningskravet påverkar sysselsättningen på arbetsmarknaden. Framför allt är det viktigt att redan i början av ett upphandlingsprojekt ange syftet med sysselsättningskravet, målsättning och målgrupp. En utvärdering bör involveras redan i planeringsstadiet.

Författarna till denna rapport har tagit fram en beskrivning på hur en utvärdering bör vara utformad för att kunna svara på frågan om sysselsättningskrav vid offentlig upphandling är en effektiv metod för att öka sysselsättningen eller minska arbetslösheten hos utsatta grupper.

Till projektet har knutits en referensgrupp bestående av Sami Korpela (Göteborgs stad), Lisa Grönblad (MTR), Ulrica Dyrke (Företagarna), Charlotta Frenander (Upphandlingsmyndigheten) samt Patrick Amofah (Upphandlingsmyndigheten). Från Konkurrensverket har Anna Hagersten samt Joakim Wallenklint deltagit.

Författaren ansvarar själv för alla slutsatser och bedömningar i rapporten.

Stockholm, februari 2017

Karin Lunning
Tf. generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	5
Summary	6
1 Inledning	7
2 Hur påverkas sysselsättningen av offentlig upphandling med sysselsättningskrav – teoretiska utgångspunkter	9
2.1 Varför offentlig upphandling?	9
2.2 Varför införa sysselsättningskrav?.....	12
2.3 Anställningsvilkorens betydelse	15
2.3.1 Exemplet Trafikverket	19
2.4 Erfarenheter från arbetsmarknadspolitiska program	20
2.5 Möjliga indirekta effekter av sysselsättningskrav	22
2.6 Sammanfattning	26
3 Översikt av tidigare uppföljningar och utvärderingar av upphandlingar med sysselsättningskrav	29
3.1 Uppföljningar.....	29
3.2 Utvärderingar	32
3.3 Övriga internationella erfarenheter	32
3.4 Sammanfattning	33
4 Hur bör utvärderingen vara utformad och genomföras?	35
4.1 Åtgärdens syfte, utformning och mål.....	35
4.2 Utvärdering redan vid planeringsstadiet	36
4.3 Kontrollgrupp och tidsramar.....	37
4.4 Långsiktiga sysselsättningseffekter	39
5 Slutsatser	40
6 Referenser	43

Sammanfattning

Under den senaste tiden har sociala hänsyn vid offentlig upphandling blivit allt vanligare. En specifik form av sociala hänsyn vid offentlig upphandling är sysselsättningskrav där upphandlande myndigheter ställer specifika krav på att företagen ska anställa individer som står långt från arbetsmarknaden, exempelvis långtidsarbetslösa, lågutbildade och arbetslösa ungdomar m.m.

I Sverige framstår sysselsättningskravet främst som ett komplement till arbetsmarknadspolitiken där Arbetsförmedlingen eller kommunala arbetsförmedlare har en central roll för att fördela anställningsstöd till långtidsarbetslösa. Sysselsättningskravets påverkan på sysselsättningsgrad och arbetslöshet för hela arbetsmarknaden är osäker. Även om det i efterhand kan konstateras att ett visst antal personer ur målgruppen har anställts inom ramarna för upphandlingen, och sysselsättningskravet därmed är uppfyllt, kan sysselsättningen på den lokala arbetsmarknaden både öka eller minska, på grund av direkta och indirekta effekter på företagets rekryteringsbeteende, andra företag i regionen och individuella incitament att söka jobb. Det ställs därför relativt stora krav på en utvärdering för att kunna svara på frågan hur sysselsättningskravet påverkar sysselsättningen på arbetsmarknaden.

Sysselsättningskravets syfte, målsättning och målgrupp bör anges i början av upphandlingsprojektet. Dessutom bör det explicit anges vilken anställningsform som avses (anställningskontrakt, arbetstid, anställningens längd). En utvärdering bör inkludera en jämförelsegrupp av utförande företag med anställda som inte omfattas av sysselsättningskrav vid upphandlingen. Det är endast genom att jämföra utfallet mellan de två grupperna (behandlingsgruppen och kontrollgruppen) som det går att uttala sig om sysselsättningskravets inverkan på sysselsättningen och arbetslösheten i regionen. En utvärdering bör involveras i planeringsstadiet av ett upphandlingsprojekt med sysselsättningskrav. Behovet av insamling av data under projektet är omfattande och upphandlingens organisation, syfte och målsättning bör vara tydlig för alla parter. En tänkbar modell är att den upphandlande myndigheten ger en extern utvärderingskonsult i uppdrag att följa upphandlingen och genomföra utvärderingen som en integrerad del av projektet. Det kan etableras allmänna riktlinjer och erfarenheter för hur en utvärdering ska genomföras, där utvärderingskonsulten har en viktig roll i att förmedla dessa erfarenheter. Samtidigt måste utvärderingskonsulten vara lyhörd för särskilda omständigheter och villkor i den aktuella utvärderingen. Utvärderingen kan alltså inte följa en fast modell, eftersom det finns en uppenbar risk att utvärderingen då enbart upplevs som en administrativ börda utan egentlig nytta för de inblandade parterna. Uppföljningar av upphandlingen bör ske inom en relativt kort tidshorisont, för att kartlägga eventuella förbättringsåtgärder i samarbetet mellan de tre parterna. För att kartlägga upphandlingens effekter på sysselsättningen krävs dock en längre tidshorisont där arbetstagare och arbetsgivare kan följas under en längre tid efter att upphandling har genomförts.

Summary

During recent years the use of public procurement to achieve social outcomes has become increasingly widespread. A specific form of social considerations in this context are the Community Benefit (CB) clauses, where the contracting authorities make specific requirements on contracting companies to hire individuals who are far away from the labor market, such as long-term unemployed, unskilled and unemployed youths, etc.

In Sweden CB clauses stand primarily as a complement to active labor market policies where the Employment Service or other local employment agencies have a central role to allocate employment support to the long-term unemployed. The impact of CB clauses on employment and unemployment on the labour market is however uncertain. Employment may both increase or decrease, because of the direct and indirect effects on companies' recruitment behavior, others companies in the region and individuals' incentives to look for jobs. Consequently, evaluations face relatively large challenges to be able to answer the question about the employment effects of CB clauses.

In this report, we argue that the purpose, goal and target group should be clearly formulated and identified at the early stage of the procurement project with CB clauses. In addition, the employment conditions in the clauses should be explicitly stated (type of employment contracts, working time, duration of employment, etc.) Furthermore, an evaluation should be able to compare the employment outcome of the procurement project with another procurement project without any CB clauses. It is only by comparing outcomes between the two groups of employees (treated and untreated) that we are able to draw conclusions on the impact of CB clauses on the employment and the unemployment in the local labour market. An evaluation should be involved already in the planning stages of the procurement project, in order to plan for the extensive data collection during the project, and to make sure that the procurement's organization, aims and objectives are clear to all stakeholders. One preferable model is that an external evaluation consultant carries out the evaluation as an integral part of the project. The evaluation consultant has an important role in conveying general guidelines and experiences on how an evaluation will be carried out. On the other hand, evaluation consultants must be sensitive to the special circumstances and working conditions in the current procurement project. In other words, the evaluation cannot follow a pre-decided and fixed pattern, as there is a obvious risk that the evaluation and CB clauses may be perceived as an administrative burden without any real benefit to the parties involved. A follow-up study of the CB clauses should take place within a relatively short period of time, in order to identify potential improvements in the cooperation between the stakeholders. However, to indentify the effects on general employment levels, workers and employers have to be followed for a long time after the initial contracts have been completed.

1 Inledning

Sedan slutet av 1980-talet har den svenska offentliga sektorn genomgått en rad förändringar och strukturreformer. Under första hälften av 1990-talet inleddes omfattande regelreformer och privatiseringar som syftade till att skapa konkurrens mellan utförare/leverantörer av offentlig verksamhet. Dessa reformer innebar en nedmontering av de offentliga monopolerna och en utökning av antalet privata leverantörer av välfärdstjänster. Strävan efter effektivitetshöjande konkurrens har manifesterats inte bara i fler privata utförare och ökad outsourcing av offentligt finansierade välfärdstjänster, men också i organisatoriska reformer som syftar till att uppnå mer konkurrens mellan olika organ inom den offentliga sektorn.

Andelen sysselsatta inom utbildning, hälso- och sjukvård och sociala tjänster som tillhandahålls av privatägda företag har ökat kraftigt från omkring 8 % år 2000 till omkring 19 % år 2013 (SCB, 2015, Tabell 13). År 2013 upphandlade kommunerna tjänster från privatägda företag och föreningar/stiftelser för 14 % av bruttokostnaden för utbildning och 15 % av bruttokostnaden för vård och omsorg. Landstingen upphandlade 9 % av bruttokostnaden för hälso- och sjukvård från privata företag. (SCB, 2015, Tabell 6 och 7). Under 2009 stod offentlig upphandling för ca 13 % av Sveriges BNP (OECD, 2011). Ur ett internationellt perspektiv är omfattningen av offentlig upphandling i Sverige något över OECD-genomsnittet (10 %), på samma nivå som Tyskland, men lägre än i till exempel Nederländerna (21%). Enligt Konkurrensverket (2015, s. 14) gjordes i Sverige offentliga upphandlingar av varor och tjänster för 625 miljarder kronor år 2014 vilket utgör en knapp femtedel av Sveriges BNP. Motsvarande storlek på den offentliga upphandlingen inom hela EU, summerade år 2010 till 2400 miljarder Euro eller 19,7% av EU-ländernas totala BNP (Schulten et al. 2012, s. 4).

Den svenska lagen om offentlig upphandling (SFS 2007:1091) bygger till stor del på EU-direktivet om offentlig upphandling (2004/18/EG). Enligt lagen måste den upphandlande myndigheten behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt. Den upphandlande myndigheten måste också följa principerna om öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet under upphandlingsprocessen. Fram till 2014 ingick sällan sociala villkor i upphandlingen. Vissa kontrakt innehöll sociala villkor, som att leverantören till exempel skulle rekrytera vissa målgrupper (ungdomar, arbetslösa) eller måste respektera likabehandling för att undvika etnisk diskriminering eller könsdiskriminering. I 2014 års upphandlingsdirektiv (2014/24/EG) tydliggjordes den upphandlande myndighetens möjlighet att beakta sysselsättningskrav, genom att exempelvis tillåta krav på sysselsättning för långtidsarbetslösa eller genomförandet av utbildningsåtgärder för arbetslösa eller ungdomar.

I juni 2015 fick Trafikverket som första statliga myndighet i uppdrag av den svenska regeringen att arbeta med sysselsättningskrav vid offentliga

upphandlingar. Det explicita syftet är att bidra till ökad sysselsättningen för grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden och därigenom minska arbetslösheten (Trafikverket, 2015a, s. 4 och 7). I november 2015 visade Trafikverket en potential för att skapa upp till 2210 arbetstillfällen under en treårsperiod, genom att tillämpa sysselsättningskrav i myndighetens upphandlingar (Trafikverket, 2015b, s. 5).

Trafikverkets uppdrag är i linje med trenden av ökade sociala hänsyn inom offentlig upphandling i stora delar av Europa. I Skottland är gängse benämning *Community benefit clauses* (Sutherland et al, 2015) där målen ofta nås via "partnering" eller genom icke-vinstdrivande sociala företag, som kan sägas tillhöra en tredje sektor vid sidan av privat och offentlig sektor (Scottish Government, 2014). I andra länder finner man benämningar såsom *social investering* (Nilsson och Nilsson-Lundmark, 2016, s. 10–11 och 19), *social clauses* (Schulten et al., 2012), *social return* (SOU 2016:15), *linkage* (McCrudden, 2004) eller *sustainable procurement* (Kahlenborn et al., 2011).

Även om det kan ställas stora förhoppningar på sysselsättningskrav vid offentliga upphandlingar, lyfter Upphandlingsmyndigheten (2016) fram ett antal risker som bör beaktas vid överväganden om sysselsättningskrav. Till dessa hör, förutom att upphandlingen kan fördyras, undanträngning av arbetskraft på arbetsmarknaden, samt problem med att uppnå kvalitet i matchningen mellan individ och arbetsuppgifter. Det är en tämligen outforskad frågeställning hur offentlig upphandling inom tjänstesektorn påverkar sysselsättningen (se exempelvis Hartman et al., 2011). Det är även oklart hur upphandlingskontrakt som innehåller sysselsättningskrav för vissa utsatta grupper påverkar sysselsättningen. I den här rapporten behandlas därför följande frågeställning:

Hur kan man analysera om offentlig upphandling med sysselsättningskrav är en effektiv metod för att öka sysselsättningen eller minska arbetslösheten hos utsatta grupper, i jämförelse med liknande upphandling utan sysselsättningskrav och med andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder som anordnas av Arbetsförmedlingen eller kommunerna?

För att svara på denna frågeställning, delas rapporten in i tre delar. Sektion 2 analyserar de teoretiska motiven bakom sysselsättningskrav vid offentlig upphandling samt möjliga direkta och indirekta effekter på sysselsättningen som bör belysas i en utvärdering. Erfarenheter från utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska program är i detta sammanhang en naturlig utgångspunkt. I sektion 3 presenteras en översikt av uppföljnings- och utvärderingsstudier av sysselsättningskrav i offentliga upphandlingar som har genomförts runt om i Europa. Vi analyserar hur väl dessa studier uppfyller de krav på utvärderingar som har presenterats i det föregående avsnittet. I sektion 4 utformar vi slutligen riktlinjer för hur offentliga upphandlingar med sysselsättningskrav bör utvärderas. Rapporten avslutas med sammanfattande slutsatser och diskussion om framtida frågor.

2 Hur påverkas sysselsättningen av offentlig upphandling med sysselsättningskrav – teoretiska utgångspunkter

Denna sektion inleds med att redovisa de grundläggande motiven bakom offentlig upphandling inom tjänstesektorn, och hur forskningen på området anser att dessa motiv har uppfyllts (sektion 2.1). Därefter diskuteras motiven bakom att införa sysselsättningskrav vid offentlig upphandling (sektion 2.2). Ett upphandlingskontrakt involverar tre parter: beställare, leverantör och anställda. Hur detta kontrakt påverkas av sysselsättningskravet analyseras närmare i sektion 2.3. Eftersom sysselsättningskrav vid offentlig upphandling kan jämföras med andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder, redovisas erfarenheter från dessa program i sektion 2.4. Denna sektion avslutas med en diskussion om möjliga direkta och indirekta effekter från upphandling med sysselsättningskrav på arbetsmarknaden (sektion 2.5).

2.1 Varför offentlig upphandling?

En stor del av produktionen av varor och tjänster sker inom offentlig sektor. Nationalräkenskaperna för Sverige visar att den totala produktionen i Sverige (Bruttonationalprodukten, BNP) uppgick till ett marknadsvärde av 4 180 miljarder kronor år 2015. Av detta belopp användes 26 % till offentliga konsumtionsutgifter. Till de offentliga konsumtionsutgifterna räknas verksamhet inom kommunerna (12 % av BNP), lansting (7 % av BNP) och stat (7 % av BNP).¹

Enligt ekonomisk teori finns det flera skäl till att förlägga produktionen av vissa varor och tjänster inom offentlig sektor: varorna/tjänsterna tillhör gruppen *kollektiva varor*, de ger upphov till *externa effekter*, de är *naturliga monopol* och/eller det finns stora *informationsgap* mellan leverantör och mottagare av tjänsten eller varan.

En *kollektiv vara* är en vara eller tjänst som hela eller delar av samhället (kollektivet) kan dra nytta av utan att alla enskilda individer i samhället är med och betalar för den. Detta beror på att ingen enskild person kan exkluderas från att dra fördel av varan eller tjänsten även om personen i fråga inte har betalat för den. Samtidigt påverkas inte andra konsumenter av den enskilda personens utnyttjande av den kollektiva varan. Exempel på kollektiva varor är nyttan och nöjet av att ta del av öppna radio- och TV-sändningar, nyttan av vattenrening och annan naturvård, samt den allmänna säkerhet som skapas av försvarsmaktens verksamhet. Problemet med att producera och sälja dessa nyttigheter på en vanlig marknad är att enskilda individer inte har incitament att betala det pris som motsvarar deras värdering av varan (betalningsvilja) eftersom de kan "åka snålskjuts" på andra som

¹ Uppgifterna är hämtade från SCB, www.scb.se, Nationalräkenskaper, kvartals- och årsberäkningar.

har betalat. Kollektiva varor kommer därför att produceras i en allt för liten omfattning om de produceras och säljs via vanliga konkurrensutsatta marknader inom den privata sektorn. Lösningen på detta problem är att låta statsmakten kräva betalning via beskattning och på det sättet finansiera produktionen av dessa kollektiva varor och tjänster.

Externa effekter uppkommer om konsumtionen eller produktionen av en vara eller tjänst påverkar andra aktörer i samhället och denna påverkan kan inte prissättas på en marknad. Ofta handlar *negativa* externa effekter om utsläpp från fabriker, eller buller och luftföroreningar från trafik. Till *positiva* externa effekter räknas ofta sidoeffekter av forskning och utbildning där delar av samhället drar nytta av forskningsresultat utan att behöva betala för det. Eftersom de externa effekterna inte prissätts på en marknad, kommer de som producerar eller konsumerar varan eller tjänsten inte ta hänsyn till samhällets skada eller nytta från deras aktiviteter, vilket motiverar att staten ingriper för att minska de aktiviteter som skapar negativa externa effekter och stimulera de aktiviteter som skapar positiva externa effekter. Det är särskilt utbildning och forskning som av denna anledning ingår i den offentliga sektorn.

Naturliga monopol uppstår då produktionen av en vara är förenad med mycket stora investeringskostnader. Detta gäller ofta för investeringar i infrastruktur som skapar ett nätverk för kommunikation och transporter i samhället (vägar, järnvägar, telefon- och elnät m.m.). I dessa fall behövs inte flera konkurrerande parallella nätverk, och ett flertal parallella nätverk skulle dessutom innebära onödiga investeringskostnader för samhället. Staten är den aktör som kan finansiera investeringarna eftersom den framtida avkastningen endast kan betalas av trafiken och kommunikationen som har skapats tack vare infrastrukturinvesteringen. Denna betalning skulle dock begränsa trafiken och göra att infrastrukturens fulla potential inte skulle utnyttjas.

Den sistnämnda egenskapen som motiverar produktion inom offentlig sektor är stora *informationsgap* mellan leverantör och de som använder varor och tjänster. Här är sjukvården ett tydligt exempel, där läkare och annan vårdpersonal måste bedöma vårdens omfattning och karaktär medan patienten ofta har svårt att värdera vad som är den adekvata vården vid olyckor och sjukdomar. En privat sjukvårdsmarknad och en marknad för privata sjukvårdsförsäkringar riskerar därför att fungera dåligt och ersätts eller kompletteras i de flesta länder med ett socialförsäkringssystem med offentligt finansierad sjukvård.

Dessa motiv för offentlig finansiering och produktion av varor och tjänster bygger på att organisationer eller företag inom den offentliga sektorn kan utnyttja produktionsresurserna i samhället på ett mer effektivt sätt än vad som är möjligt om verksamheten bedrivs av företag inom det privata näringslivet. Dessutom motiverar ofta *rättviseargument* offentlig finansiering och produktion. Ojämlighet i samhället förekommer i flera dimensioner, exempelvis inkomstskillnader mellan hushåll, segregation och social uppdelning i boendeområden, regionala skillnader i

näringsstruktur och utbud av utbildning och kulturliv. En offentligt finansierad produktion av varor och tjänster kan vara ett sätt att minska denna ojämlikhet. Det är exempelvis en central fördelningspolitisk målsättning att alla barn ska ha tillgång till skola, och en skola med likvärdiga kursplaner och undervisningskvalitet. En offentligt finansierad skol- och utbildningsverksamhet gör det möjligt att styra och omfördela resurser från områden med resursstarka hushåll till områden med lägre inkomster.

Trots att det finns starka effektivitets- och rättviseargument bakom offentlig produktion, visar erfarenheterna att offentliga verksamheter ofta leder till svaga incitament för kostnads kontroll och långsam utveckling av organisationer och produktionsteknik. Det grundläggande problemet förefaller vara att anställda och ledningsfunktioner inom offentliga organisationer inte belönas vid kostnadsbesparingar. Snarare riskerar ofta anslagen för kommande verksamhetsår minska om verksamheten når ett överskott. Drivkrafterna för att effektivisera verksamheten/produktionen genom kostnadsbesparande åtgärder och genom att utveckla verksamheten genom innovationer blir avsevärt mindre i jämförelse med det privata näringslivet.

För att öka drivkrafterna till kostnadsreduceringar och innovationer är konkurrensutsatt offentlig upphandling av utförandet/leveransen av verksamheter/varor en möjlig lösning. Fördelen är att uppdragsgivaren (staten eller kommunen) i ett upphandlingskontrakt med den privata entreprenören kan specificera vad som ska levereras och ange kriterier för kvalitet och måluppfyllelse. Entreprenören har i sin tur starka incitament att effektivisera verksamheten och samtidigt leverera varor/tjänster med en god kvalitet inför framtida upphandlingar. Därmed kan den konkurrensutsatta marknadens förmåga att skapa kostnadsmedvetna företag och generera drivkrafter för produktutveckling kombineras med den offentliga sektorns finansiering av verksamheter där individens betalningsförmåga bör vara av ringa eller ingen betydelse.

Att utföra offentliga tjänster i privat regi har debatterats livligt under de senaste decennierna och är fortfarande en kontroversiell fråga. Exempelvis Shleifer (1998) menar att utförandet/produktionen endast bör läggas inom den offentliga sektorn om (1) det finns stor risk att kostnadsbesparingar leder till en försämrad kvalitet och att denna kvalitetsförsämring inte går att kontrollera i avtalet mellan utförare och upphandlande myndighet, eller (2) innovationer är inte en viktig del av verksamheten, eller (3) konkurrensen mellan olika leverantörer är svag och upphandlarens val är ineffektiva eller (4) ryktesmekanismer om varan/tjänstens kvalitet är svaga. Utgångspunkten är här att privat ägande av produktionsmedlen är överlägset tack vare förmågan att skapa teknisk utveckling och kostnads kontroll. Även i verksamheter där en allt för stor besparingsiver drabbar tjänstekvaliteten, exempelvis inom äldre vården, menar förespråkarna för offentlig upphandling att valmöjligheten mellan olika leverantörer skapar incitament till en god kvalitet, eftersom låg kvalitet leder till ett dåligt rykte.

En ofta citerad forskningsöversikt av Meggison och Netter (2001) drar slutsatsen att privatägda företag är mer effektiva än jämförbara offentligt ägda företag. Mülenkamp (2015) menar dock att denna slutsats endast tar hänsyn till företagets vinster. Om jämförelsen tar hänsyn till företagets produktivitet, kostnader och välfärd, då visar inte de senaste studierna en entydig bild om vilka företag som är mest effektiva. Exempel på svenska studier som ifrågasätter effektiviteten av upphandlade tjänster jämfört med tjänster som utförs i egen offentlig regi är Ohlsson (2003) och Blomqvist (2004). Bennmarker et al. (2013) visar att sannolikheten att få anställning är densamma oavsett om den arbetslösa slumpmässigt tilldelas en plats på statlig arbetsförmedling eller hos en privat jobb-coach. Laun & Thoursie (2014) jämför offentliga och privata aktörer inom rehabilitering och visar en likvärdig effektivitet på kort sikt (2 år) för att rehabilitera funktionsnedsättningar. Hartman et al. (2011, s. 9) visar i en mer övergripande studie, som kom att bli livligt omdebatterad, att en genomgång av studier som analyserar privatiseringar samt utförandet av offentliga tjänster av privata aktörer inom bland annat svensk skola och förskola, individomsorg, arbetsmarknadstjänster, hälso- och sjukvård samt äldreomsorg, ger vid hand en påfallande avsaknad av tydliga effektivitets- och kvalitetsvinster. Förvisso syns inte heller någon direkt försämring av effektivitet och kvalitet, och behovet av mer forskning betonas starkt. (Hartman et al. 2011, s. 5).

2.2 Varför införa sysselsättningskrav?

Under den senaste tiden har sociala hänsyn vid offentlig upphandling blivit allt vanligare. Sociala hänsyn är ett vitt begrep som omfattar bland annat jämställdhet, arbetsmiljö och tillgänglighet för funktionshindrade. En annan förekommande form av sociala hänsyn vid offentlig upphandling är sysselsättningskrav där upphandlade myndigheter ställer specifika krav på att företagen skall anställa individer som står långt från arbetsmarknaden, exempelvis långtidsarbetslösa, lågutbildade och arbetslösa ungdomar m.m.

I en omfattande studie som genomfördes i EU-länderna (inklusive Island, Liechtenstein och Norge) på uppdrag av EU-kommissionen 2010–2011, sammanställdes nationell data som visar att socialt ansvarstagande finns med som en aspekt hos 49 % av de upphandlande aktörerna, samt att sysselsättningskrav övervägs hos 32 % (Kahlenborn et al. 2011, s. XI–XII). Omfattningen av sysselsättningskrav är dock begränsad. Det verkar dock finnas ett stort stöd från EU-medborgare för att använda offentlig upphandling som ett verktyg för att uppnå sociala mål. I en Eurobarometer från 2011 ansåg 88 % av de tillfrågade EU-medborgarna att sociala aspekter bör övervägas i offentliga upphandlingar även om det riskerar att göra kontrakten dyrare (European Commission, 2011, s. 120). I ett pilotprojekt där sysselsättningskrav fanns med vid offentlig upphandling av 15 kontrakt på Nordirland 2002, visade en utvärdering efteråt att 83,9 % av de inblandade aktörerna ansåg att kontraktsvillkoret varit en effektiv metod för att uppnå sociala mål (Erridge, 2007, s. 1040).

En analys av de sysselsättningskrav som förekommit i Skottland, vittnar om en utbredd vilja bland privata aktörer att få visa sitt ansvarstagande för samhällliga mål genom att möta sysselsättningskrav (Sutherland et al 2015, s. 2). Möjligen hänger detta samman med goodwill- och varumärkesmotiv och att sysselsättningskrav ger företag en möjlighet att marknadsföra företagets strategi för socialt ansvarstagande (så kallat Corporate Social Responsibility). En annan förklaring är att uppfyllandet av sysselsättningskrav kan vara ett sätt för företag att skapa sig en konkurrensfördel inför kommande upphandlingar (Nilsson & Nilsson-Lundmark, 2016, s. 6). I ett utkast rörande socialt företagande i Skottland ger Sacchetti et al. (2012) stöd för att sociala krav i upphandlingar kan ha en spridningseffekt hos privata aktörer i form av beteenden som främjar den lokala ekonomin. Vidare menar författarna att "partnering" är en bra arbetsform för att dra vinning av en delad drivkraft mellan offentlig och privat sektor, och exekvera sociala investeringar (Sacchetti et al. 2012, s. 13). Det kan emellertid konstateras att även om medverkan från den privata sektorn kan ge draghjälp i det sociala arbetet, har sysselsättningskrav i de allra flesta fallen lanserats av den upphandlande parten inom den offentliga sektorn (Sutherland et al 2015, s. 2).

Hur ska man förstå framväxten av sysselsättningskrav som ett verktyg för att uppnå sociala mål? McCrudden (2004, s. 258) redogör för en lång historisk bakgrund där offentliga upphandlingar kopplade med arbetsvillkor, så kallad *linkage*, kan spåras tillbaka till 1840, då USA lagstodgade om 10 timmars arbetsdag i vissa statliga kontrakt. Upphandlingsvillkor har därefter använts i allt från att gynna lokala eller nationella producenter, till att motverka diskriminering, stödja utsatta grupper och öka jämställdhet (MacCrudden 2004, s. 258).

I takt med internationalisering och globalisering av världsekonomin kom den internationella fackliga organisationen International Labour Organization (ILO) att arbeta för lagstodgade internationella konventioner som garanterade kollektivt överrenskomna löner. Detta resulterade 1949 i ILO-konvention 94 gällande "arbetsklausuler i offentliga kontrakt", som primärt inriktades på lönefrågor men sedermera utvidgades till att även gälla diskriminering och arbetsvillkor i stort (MacCrudden 2004, s. 265). Även om bara cirka en tredjedel (62) av ILO:s medlemsländer har ratificerat konventionen är det många fler länder som har låtit konventionen vara en praktisk ledstjärna. Faktum är att de allra flesta länderna i Europa har en nationell lagstiftning gällande lön och arbetsvillkor vid offentlig upphandling, däribland Sverige (Schulten et al. 2012, s. 13–15). Sverige har dock inte skrivit på ILO-konventionen. Skälet är dels att utredningar har visat en avsaknad av behov för svenskt vidkommande eftersom arbetstagarnas rättigheter redan garanteras i enlighet med befintliga kollektivavtal, dels har frågetecken framförts gällande huruvida konventionen är förenlig med gemenskapsrätten i EU. Frågan har diskuterats till och från sedan 1990-talet, ofta på initiativ av fackliga organisationer och påkallat av försämrade och osäkra anställningsvillkor (social dumpning) för arbetstagare (SOU 2016:15, s. 43–46).

I den uppmärksammade Ruffertdomen² i Europadomstolen 2008 (C-346/06) utmanades ILO-konventionens giltighet genom att underkänna offentliga institutioners rätt att villkora en lönesättning och arbetsvillkor i förhållande till lokala kollektiva överenskommelser (Schulten et al. 2012, s. 7). Flera frågetecken har sedan dess rests om ILO-konvention 94 bryter mot EU:s Lissabonfördrag artikel 56, som säger att det inte kan finnas något nationellt hinder mot den fria rörligheten av tjänster (Schulten et al. 2012, s. 30). Även om Ruffertdomen tillfälligt bromsade utvecklingen av just sysselsättningskrav i offentliga upphandlingar, har dock flera sentida domar tillsammans med omtolkningar av andra, återigen röjt väg för en vidareutveckling. Det levande intresset för att använda sysselsättningskrav vid offentlig upphandling har resulterat i att den svenska regeringen 2016 låtit utreda möjligheten att *”ratificera eller så långt som möjligt anpassa [de svenska] upphandlingslagarna till konventionen”*. Den statliga utredningen bedömer dock att mervärdet från att anta konventionen är relativt litet, då utrymme att ställa arbetsrättsliga villkor redan bedöms ha gott stöd i EU-rätten (SOU 2016:15, s. 148).

I ett historiskt perspektiv kan Ruffertmålet framstå som en följd av att utvecklingen av världsekonomin (globalisering). McCrudden (2004, s. 265) visar hur globaliseringen av världsekonomin sedan 1980-talet, vanligtvis motiverat av ett ökat kostnadstryck, medfört omfattande avregleringar av traditionellt offentliga och nationella marknader samt privatisering och outsourcing av sådan verksamhet. Denna rörelse mot privatisering och outsourcing har haft som sitt syfte att konkurrensutsätta marknader och därigenom driva innovation, kvalitetsförbättringar och kostnadsänkningar (se även sektion 2.1 i denna rapport). Utvecklingen har blåst nytt liv i ILO-konventionen och en strävan att bädda in fler sociala mål i upphandlingsförfarandet. Att länka upphandling med sociala mål, menar McCrudden (2004, s. 264–265), kom återigen att bli centralt denna gång för att minimera den skada i form av ojämlikhet och diskriminering som privatiseringen ansågs ge upphov till.

European federation of public service unions (EPSU) ger i en studie stöd för att det skulle finnas en koppling mellan globalisering av ekonomin och tillämpningen av sociala klausuler i offentlig upphandling. EPSU visar i fallstudier hur ökade migrationsströmmar som följd av EU:s utvidgning, har bidragit till att skapa en rörelse mot att länka upphandling mot lokala sociala mål (Schulten et al. 2012, s. 2–30, 37, 39–40). Bidragande kan även ha varit alltför stort kostnadsfokus i tidiga offentliga upphandlingar (Erridge 2007, s. 1024). I skenet av dessa rörelser verkar det vara en logisk reaktion att offentlig upphandling börjar betraktas utifrån dess potential att vara ett strategiskt verktyg för att påverka arbetsmarknadsvillkoren och främja den lokala ekonomin. Det var även mot den bakgrunden som lokala myndigheter i Nordirland 2001 antog *”best value for money”* som kriterium för

² I Ruffert-målet C-346/06 2008 prövades en tvist mellan företaget Objekt und Bauregie och delstaten Niedersachsen, gällande huruvida det var förenligt med EU-rätten att delstatslagen föreskrev att offentlig upphandlande myndighet vid upphandling av offentlig byggtrepenad, hade rätt att villkora ett kvalifikationsvillkor för anbud, som sade att löner måste sättas i enlighet med kollektivavtal på orten där tjänsten upphandlas. Europadomstolen underkände denna föreskrift. Tvisten kom till sedan Objekt und Bauregie vunnit en upphandling och i sin tur anlitat ett polskt byggföretag som underleverantör för vissa tjänster.

tilldelning av offentliga kontrakt (Erridge 2007, s. 1033). Central utgångspunkt i pilotprojekten var att värdera de offentliga upphandlingarna utifrån deras potential att bygga socialt kapital, snarare än att betrakta dem som en kostnadspost som ska minimeras.

Som ytterligare, möjlig orsak till omsvängningen i hur centrala aktörer ser på offentlig upphandling, kan tilläggas flera sentida rapporter som ifrågasätter privatiseringens effektivitets- och kvalitetsvinster (exempelvis Mühlenkamp, 2015). Möjligen har även denna debatt kring privat utförande av offentliga tjänster bidragit till att blåsa liv i ILO-konvention 94 och frågan om att länka sociala mål till offentlig upphandling.

2.3 Anställningsvilkorens betydelse

Sysselsättningskrav är ett mångfacetterat begrepp som kan utformas på flera sätt och med olika anställningsvillkor. Sysselsättningskravets konsekvenser för upphandlingsförfarandet bör i grunden vara beroende av hur de offentliga upphandlingarna i allmänhet är organiserade och hur arbetsmarknadsinstitutioner och arbetsmarknadsrelationer fungerar och påverkar upphandlingarna. Upphandlingen med sysselsättningskrav bör alltså sättas in och analyseras utifrån nationella förhållanden på arbetsmarknaden, som i sin tur påverkas av arbetsmarknads-lagstiftningen, relationen mellan arbetsmarknadens parter, de sociala försäkrings-systemen och utbildningssystemet.

Den offentliga upphandlingens allmänna roll och betydelse för den nationella arbetsmarknaden kan ha en stor betydelse för utfallet av sysselsättningskrav. Arbetsmarknaden i Sverige karaktäriseras av starka etablerade arbetsmarknadsrelationer med kollektivavtalade löner och arbetsvillkor som även täcker privata leverantörer av offentligt finansierade tjänster. Studier inom EU har visat att privat utförande av offentliga tjänster kan leda till sämre arbetsvillkor och lägre löner, medan kollektivavtal och etablerade arbetsmarknadsrelationer har hindrat en liknande utveckling i Sverige och Danmark (Flecker & Hermann, 2011, Grimshaw et al. 2012, Jaehrling, 2015). Sysselsättningskrav kan således vara ett sätt att förbättra de allmänna arbetsvilkoren vid upphandlade tjänster i de länder där privat utförande riskerar att leda till lägre löner och försämrade arbetsvillkor. I Sverige och andra länder med likande arbetsmarknadsregimer kan sysselsättningskraven däremot betraktas som en arbetsmarknadspolitisk åtgärd vars primära syfte är att sänka trösklarna för långtidsarbetslösa att komma in på en arbetsmarknad med goda arbetsvillkor och trygga anställningsförhållanden.

Utformningen av anställningsvilkoren kommer troligen direkt påverka utfallet av sysselsättningskravet. Ett exempel på anställningsvilkorens betydelse för utfallet av en stödåtgärd identifieras av Cockx och Ridder (2001) i deras studie av ett belgiskt sysselsättningsprogram. Långtidsarbetslösa visstidsanställdes av välfärdsorganisationer för att utföra samhällstjänster såsom exempelvis städning

och matlagning på barnhem, sjukhus, och inom äldre- och individomsorg. Studien visar att en sådan anställning hade en negativ inverkan på sannolikheten att lämna ett välfärdsberoende, bland annat för att välfärdsorganisationerna saknade incitament att återanställa och integrera personal djupare i verksamheten efter att visstidsanställningen har gått ut, samt för att individernas ansträngning att söka nya jobb efter att ha fått praktisera på en välfärdsanställning dämpades av ett berättigade till en hög arbetslöshetsersättning efter anställningen (Cockx & Ridder 2001, s. 322 och 348).

I *Tabell 2.1* sammanfattas olika alternativ för hur anställningsvillkoren vid offentlig upphandling med sysselsättningskrav kan vara utformade. Syftet med tabellen är att illustrera sysselsättningskravets många dimensioner, och visa att det finns flera viktiga vägval i utformningen av anställningsvillkoren som omgärdar sysselsättningskravet.

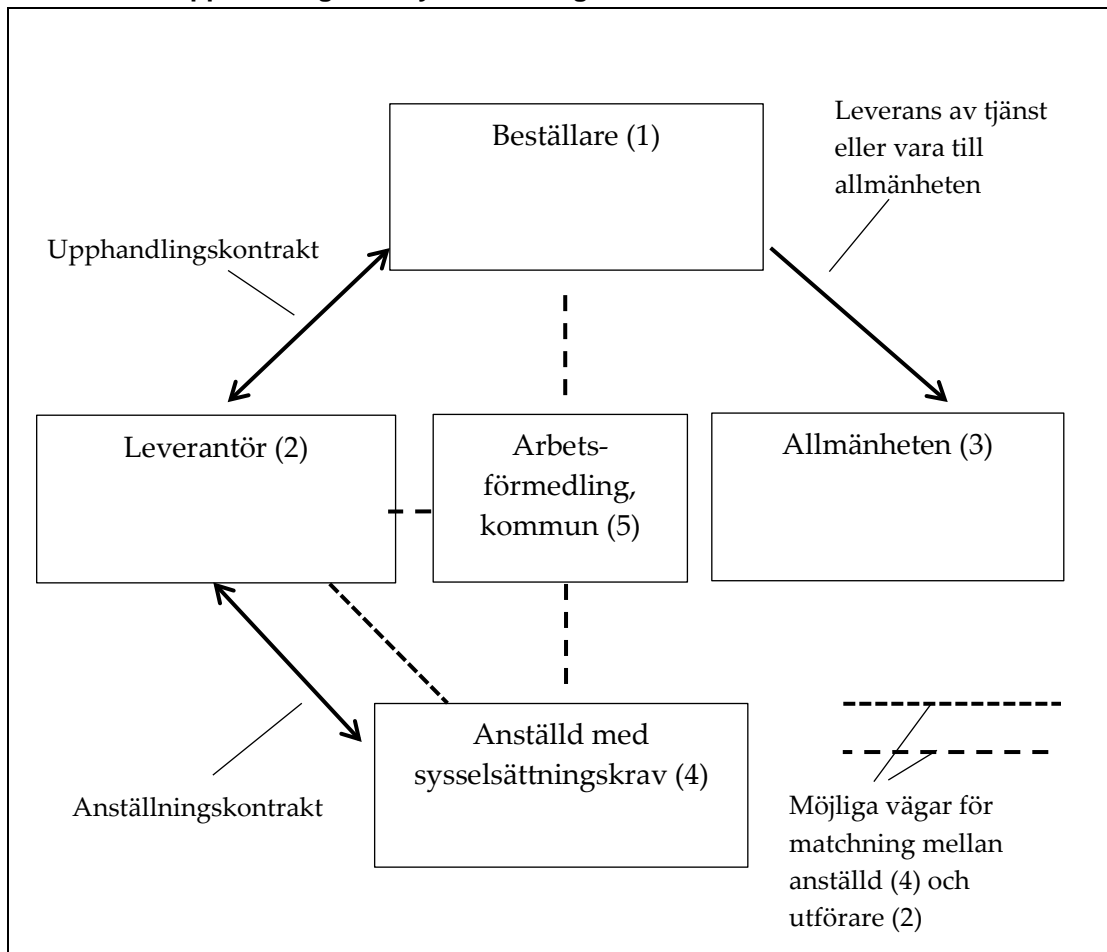
Det betonas ofta att en offentlig upphandling består av tre parter: (1) den upphandlande parten inom den offentliga sektorn, (2) det tjänsteutförande företaget inom privat sektor som har vunnit upphandlingen och (3) allmänheten som mottar/nyttjar den tjänst som utförs. I vår analys inför vi en fjärde part: (4) den anställda hos den utförande parten, som också är målgruppen för sysselsättningskravet (se *Bild 2.1*). I allmänhet kommer kvaliteten hos den utförda tjänsten att påverkas av upphandlingskontraktet mellan upphandlande part (1) och utförande part/leverantör (2), samt anställningskontraktet mellan utförande part/leverantör (2) och den anställda (4). Ett sysselsättningskrav kommer påverka dessa kontrakt på flera tänkbara sätt och därmed påverka både kvaliteten på den utförda tjänsten och möjligheten för den anställda personen hos leverantören att etablera sig på arbetsmarknaden. Exempelvis kan en tillsvidareanställning hos leverantören med stor sannolikhet leda till en god etablering på arbetsmarknaden för målgruppen (4). Men samtidigt kan ett krav på en tillsvidareanställning (se rad 1 i *Tabell 2.1*), kombinerat med ett sysselsättningskrav att exempelvis anställa en person som har varit långtidsarbetslös, leda till att den upphandlande parten ställer högre krav på kvalifikationer (se rad 5 i *Tabell 2.1*), vilket i sin tur begränsar möjligheten för många långtidsarbetslösa att komma ifråga för anställningen. Slutresultatet kan bli att endast personer med en relativt gynnsam ställning på arbetsmarknaden kommer att ingå i målgruppen för sysselsättningskravet.

Tabell 2.1 Alternativa anställningsvillkor vid offentlig upphandling med sysselsättningskrav

	Anställningsvillkor
1. Anställningskontrakt	<ul style="list-style-type: none"> - tillsvidareanställning hos det utförande företaget/leverantören - visstidsanställning - praktikplats som en del av ett utbildningsprogram - praktikplats som del av ett arbetsmarknadspolitiskt program
2. Lönesättning eller kompensation	<ul style="list-style-type: none"> - enligt gällande kollektivavtal - lön utan kollektivavtal - enligt Arbetsförmedlingens/kommunens ersättningsregler
3. Arbetstid	<ul style="list-style-type: none"> - ordinarie arbetstid på arbetsplatsen - deltidsarbete
4. Finansiering	<ul style="list-style-type: none"> - ordinarie finansiering av den upphandlande myndigheten/offentliga organisationen - arbetsmarknadspolitiskt program
5. Krav på kvalifikationer	<ul style="list-style-type: none"> - samma krav som vid en konventionell upphandling - minskade krav på arbetstagaren
6. Kompetensutveckling för anställda	<ul style="list-style-type: none"> - ingen handledning eller utbildning - inslag av utbildning under arbetstiden

Ytterligare ett exempel på anställningsvilkorens betydelse är frågan om det kommer att finnas inslag av utbildning under arbetstiden (se rad 6 i *Tabell 2.1*). En vidareutbildning eller handledning under arbetstiden kan stärka de anställdas framtida etablering på arbetsmarknaden. Samtidigt ställer det extra krav på finansieringen av tjänsten, eftersom nettoarbetstiden minskar och arbetstid för handledare och andra utbildningsresurser medför en extra kostnad för arbetsgivaren. Om finansieringen av den upphandlade tjänsten sker genom ett fast belopp från den upphandlande myndigheten/offentliga organisationen (se rad 4 i *Tabell 2.1*), då har leverantören (2) incitament att rekrytera personer som kräver lite handledning och därför ger ett högre överskott. Återigen kan personer med en starkare ställning på arbetsmarknaden komma att ingå i målgruppen.

Bild 2.1 Schematisk bild över förhållandet mellan parterna vid en offentlig upphandling med sysselsättningskrav



Ett allmänt problem vid sysselsättningskrav vid offentlig upphandling är att det kan medföra extra kostnader jämfört med upphandlingar utan sysselsättningskrav (pga. lägre arbetsproduktivitet hos den anställde, eller lägre kompetens och behov av vidareutbildning). De ökade kostnaderna kan i sin tur leda till att målgruppen selekteras och i praktiken blir snarlik de personer som kommer ifråga för anställning vid en vanlig offentlig upphandling. En metod för att kringgå detta problem är att överlåta finansieringen av sysselsättningskraven till subventionerade anställningar hos Arbetsförmedlingen och/eller kommunen. Det blir i så fall en femte part som står för finansiering och även för urvalet av personer som kan komma ifråga för anställning inom sysselsättningskravets ramar.

Mot bakgrund av det ovanstående resonemanget framstår två huvudalternativ för anställningsformerna vid sysselsättningskrav:

Alternativ 1: Upphandlingen finansieras genom den upphandlande myndigheten/offentliga organisationen. Anställningskontraktet innebär en visstidsanställning med lönesättning enligt gällande kollektivavtal, och följer den ordinarie arbetstiden vid liknande upphandlingar och ställer samma krav på kvalifikationer och inne-

håller samma grad av kompetensutveckling som konventionella upphandlingar. (En tillsvidareanställning skulle medföra incitamentsproblem och en dold selektion av anställda som har en starkare ställning på arbetsmarknaden. En lönesättning som är lägre än gällande kollektivavtal skulle inskränka den svenska modellen med självständiga avtalsförhandlingar utan inflytande från lagstiftande myndigheter.) Om utförande företag täcks av kollektivavtal, då är det även rimligt att anta att arbetstiden kommer följa de gällande bestämmelserna samt att graden av kompetensutveckling och kompetenskrav motsvarar de som följer avtalade nivåer på arbetsplatsen. Det kan alltså tänkas att sysselsättningskrav vid offentlig upphandling ges utrymme när det är fråga om upphandlingar av tjänster som har en begränsad varaktighet, men annars följer de villkor som gäller vid annan upphandling.

Alternativ 2: Upphandlingen ingår i ett arbetsmarknadspolitiskt program (där Arbetsförmedlingen och/eller kommunen finansierar hela eller delar av anställningen). Anställningskontraktet liknar de som vanligen förekommer vid arbetsmarknadspolitiska program (subventionerad anställning och praktikplats) där lönesättningen följer Arbetsförmedlingens/kommunens ersättningsregler och arbetstid, kvalifikationskrav och kompetensutveckling kan avvika från ordinarie anställningar vid offentlig upphandling. Finansiering via arbetsmarknadspolitiska program skapar utrymme för insatser som är i linje med de åtgärder som förekommer inom andra subventionerade anställningar.

2.3.1 Exemplet Trafikverket

Trafikverket har presenterat en modell som faller inom ramarna för alternativ 2 ovan. Enligt Trafikverket (2016) ska personer som får en sysselsättning via en upphandling med sysselsättningskrav uppfylla en eller flera av följande villkor: 1. Personen ska vara arbetslös och inskriven vid en arbetsförmedling. 2. Personen ska genomföra praktik eller lärlingsperiod inom ramen för utbildning eller efter anvisning av en arbetsförmedling. 3. Personen har en sysselsättning som inte motsvarar den utbildning och/eller erfarenhet/kompetens personen har men som kan matchas till en tjänst som kommer att erbjudas i kontraktet. När den upphandlande myndigheten inför ett sysselsättningskrav kommer myndigheten samarbeta med Arbetsförmedlingen eller den kommunala arbetsmarknadsförvaltningen om vilka personer som ska anställas inom sysselsättningskravet. Den entreprenör som har vunnit upphandlingen ska sedan genomföra ett möte med den arbetsförmedling som den upphandlande myndigheten har haft kontakt med, och undersöka möjligheterna att anställa arbetslösa personer inom upphandlingskontraktets ramar. När det slutliga upphandlingskontraktet tecknas ges möjlighet till bonus till leverantören för sysselsättningsskapande åtgärder i kontraktet. Formerna för sysselsättningarna är antingen 6 månaders praktik (yrkesförberedande handledd verksamhet) eller 12 månaders tidsbegränsad anställning. Det uppges explicit i reglerna att befintlig personal hos det utförande företaget inte ska påverkas av sysselsättningskravet:

”Uppfyllande av krav på praktikplatser och anställningar samt bonusgrundande sysselsättningskapande åtgärder får inte medföra att annan redan anställd person hos leverantören ersätts.”

”Plats kan inte uppfyllas av praktikant eller anställd som finns i leverantörens eller underleverantörens organisation vid kontraktets undertecknande.” (Trafikverket, 2016)

Den här modellen för sysselsättningskrav vid offentlig upphandling bygger på ett aktivt deltagande av arbetsförmedlingen, där även den upphandlande myndigheten förefaller kunna ha ett stort inflytande över vilka personer som kan komma ifråga. Det utförande företaget ska bereda plats för de praktikplatser och tillfälliga anställningar som specificeras i upphandlingskontraktet, och belönas med en bonus. I *Bild 2.1* illustreras matchningen mellan anställda (4) och leverantör (2) med de tre streckade linjer som möts vid arbetsförmedlingen (5). Arbetsförmedlingen ges alltså en central roll i genomförandet av sysselsättningskravet. Upphandling med sysselsättningskrav kan därmed tolkas som en metod för att säkerställa utrymme för arbetsmarknadspolitiska åtgärder i offentliga företag/myndigheter. Det är därmed inte ett tydligt alternativ till arbetsförmedlingens stöd till arbetslösa, utan snarare ett komplement.

I det första alternativet för upphandling med sysselsättningskrav, är det i princip möjligt att anställningen kommer att vara en reguljär anställning där matchningen sker utan aktiv inblandning av arbetsförmedlingen eller den upphandlande parten (med förbehållet att det utförande företaget kan visa att de har anställt en person från målgruppen). Matchningen kan här illustreras med den streckade linjen mellan anställda (4) och leverantör (2) i *Bild 2.1*. I detta alternativ framstår upphandling med sysselsättningskrav som ett reellt alternativ till anställning via arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

2.4 Erfarenheter från arbetsmarknadspolitiska program

I utvärderingslitteraturen skiljer man på uppföljningar och utvärderingar. Medan uppföljningar syftar till att dokumentera ett förlopp (t.ex. arbetsgång och resultat), syftar utvärderingar till att visa åtgärdens effekt jämfört med om åtgärden inte hade utförts (Hemström och Martinsson 2002, s. 3 och 12). Exempelvis kan en arbetsmarknadspolitisk åtgärd som mynnar ut i att alla deltagare får ett arbete framstå som effektiv i en uppföljning, men en utvärdering kan komma fram till den motsatta slutsatsen. Om alla som omfattats av den arbetsmarknadspolitiska åtgärden hade fått jobb även utan denna åtgärd, så har åtgärden i sig saknat effekt enligt utvärderingen. Utvärderingar försöker således identifiera vilken effekt en viss insats har haft, i jämförelse med ett kontrafaktiskt tillstånd.

Det är även intressant att särskilja på mikro- och makroekonomiska effekter av arbetsmarknadspolitiken. Med mikroekonomiska effekter avses effekter för de

individer som omfattas av en arbetsmarknadspolitisk åtgärd, såsom hur sannolikheten att få ett arbete har påverkats, effekter på arbetslöshetsperiodens längd eller framtida löneutveckling (Hemström & Martinsson 2002, s. 12). Med makroekonomiska effekter avses hur ekonomin i stort påverkas av åtgärden. Här beaktas alltså även vad som händer med de som inte direkt omfattas av en specifik åtgärd. Makroekonomiska effekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder är till exempel effekter på arbetskraftsutbud, nettosysselsättning samt arbetskraftens rörlighet (Hemström & Martinsson 2002, s. 20–21).

Generellt sett visar översikter som sammanställer effekterna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, att behovet av ordentliga utvärderingar och mer forskning är stort (Forslund & Vikström, 2011). Därtill behöver åtgärdena i en högre utsträckning utformas med utvärderingsmöjligheter i åtanke, så att stor trovärdighet kan skapas kring vilka eventuella effekter en viss åtgärd resulterar i (Forslund & Vikström, 2011, s. 57). Något som försvårar sådana utvärderingar är behovet av data som täcker en lång tidsperiod, för att fånga långsiktiga effekter samt för att korrigera för inverkan av konjunktursvängningar på det faktiska utfallet av programmet (Forslund & Vikström, 2011, s. 51 och 59–60).

Att det är svårt att blottlägga effekter av en åtgärd beror ofta på svårigheten att hitta en jämförelsegrupp, som visar vad som skulle ha hänt en person om denne inte hade deltagit i åtgärden. På individnivå finns inget kontrafaktiskt tillstånd att jämföra med, eftersom en individ inte samtidigt kan omfattas av en åtgärd och inte göra det. Metoden för att nå kunskap om det kontrafaktiska tillståndet är oftast att försöka skapa två homogena grupper av människor som kan jämföras när den ena gruppen ingår i åtgärden. Två grupper av människor är homogena när individerna i respektive grupp har liknande sammansättning av egenskaper och bara skiljs åt genom att de omfattas av en åtgärd eller inte. Detta kräver vanligtvis randomisering, det vill säga att varje individ slumpmässigt fördelas mellan de två grupperna. Utvärderingen liknar därmed ett kontrollerat experiment, som dock ger upphov till ett etiskt dilemma där vissa individer ges en möjlighet till etablering på arbetsmarknaden medan andra individer förnekas denna möjlighet. Men utan en slumpmässig fördelning av individer mellan de två grupperna uppstår vanligtvis selektionsproblem (urvalsproblem), där individer med viss motivation och färdighet självständigt väljer att ingå i den grupp som ingår i åtgärden (självselektering), eller i form av att företag eller arbetsförmedlare väljer de personer som de tror har bäst förutsättningar att nå en varaktig sysselsättning ("plockar russin ur kakan" eller "creaming").

I avsaknad av kontrollerade experiment, är lösningen att använda ekonometriska modeller (regressionsanalys) där man tar hänsyn till observerbara skillnader mellan olika grupper (Hemström & Martinsson, 2002, s. 12–16). Analysen kan då svara på frågan hur exempelvis arbetsinkomsterna fem år efter deltagandet i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd har påverkats jämfört med personer som inte deltagit i programmet, där effekten av andra bakgrundsfaktorer som kön, ålder, utbildning, civilstånd kan separeras från effekten av deltagande i åtgärden. Problemet med

dold selektion av de som deltar i programmet kvarstår dock. För att identifiera det kausala sambandet mellan deltagande i åtgärden och utfallet (exempelvis arbetsinkomster efter fem år) krävs det ofta en exogen regelförändring i åtgärdsprogrammet som inte bör ha påverkat selektionen av deltagare. Förändringarna i åtgärdsprogrammet kan då antas ha ett kausalt samband med förändringar i utfallet.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att utvärderingar av sysselsättningskrav kräver jämförelser mellan homogena grupper. Därmed blir det centralt att sysselsättningskravet i upphandlingen verkligen arrangeras som ett arbetsmarknadspolitiskt program och att individerna som omfattas av åtgärd väljs ut på ett slumpmässigt vis. Vanligtvis kräver detta att en offentlig arbetsförmedling eller motsvarande privat aktör är involverad i urvalet av kandidater.

2.5 Möjliga indirekta effekter av sysselsättningskrav

Den allmänna utgångspunkten för en anställning via ett arbetsmarknadspolitiskt program är att utforma särskilda anställningsvillkor som sänker trösklarna till en fortsatt sysselsättning för långtidsarbetslösa. En subventionerad anställning sänker arbetsgivarens arbetskraftskostnader och kan möjliggöra anställningar som inte hade kommit till stånd på den reguljära arbetsmarknaden. En offentlig upphandling med sysselsättningskrav enligt alternativ 2 (se sektion 2.3), där anställningen delfinansieras genom Arbetsförmedlingen/kommunen, kan ses som en variant av subventionerad anställning. Den upphandlande myndigheten kräver att en viss andel av de tjänster som tillsätts via upphandling ska vara utformade som subventionerade anställningar. Det är därför av intresse att utgå ifrån möjliga sysselsättningseffekter av subventionerade anställningar som tidigare har identifierats i utvärderingslitteraturen.

Tabell 2.2 sammanfattar flera olika mikroekonomiska effekter på sysselsättningen från subventionerade anställningar (se Anxo, 1994). En subventionerad anställning kan ha en positiv effekt på den totala sysselsättningen genom en *Substitutionseffekt* (1), där den anställde ersätter maskiner eller annan utrustning som skulle ha använts på arbetsplatsen om inte kostnaden för att anställa personal hade minskat. Det kan tänkas att offentlig upphandling av exempelvis lokalvård i en offentligt finansierad verksamhet (t.ex. skolor) leder till att mer arbete utförs med manuella redskap än vad som annars skulle förekomma. Verksamheten blir således mer personalintensiv, och använder mindre teknisk utrustning och automatiserat arbete. Till detta kan adderas en *Skaleffekt* (2) där den upphandlande myndigheten har ett ökat budgetutrymme för att upphandla tjänster, när den genomsnittliga kostnaden per tjänst sjunker tack vare den subventionerade anställningen. Det kan således tänkas att exempelvis lokalvårdens omfattning kan öka, med fler anställda personer som utför arbetsuppgifter som inte har utförts tidigare (fönster tvättas två gånger per år, istället för en gång per år). Ytterligare en sysselsättningsökande effekt är en *Intertemporal substitutionseffekt* (3) där planerad rekrytering av personal

till det utförande företaget kan tidigareläggas tack vare den subventionerade anställningen. En fjärde positiv effekt på sysselsättningen är att *övertidsarbete för befintlig personal kan minska*, och ersättas av nyanställda med en lägre timkostnad än vad som gällde för övertidsarbetet (4).

En subventionerad anställning kan även medföra negativa effekter på sysselsättningen. En *Dödsviktseffekt* (8) uppstår om den subventionerade anställningen inte leder till ett ökat antal anställda i det utförande företaget, eftersom företaget hade rekryterat en person på den ordinarie arbetsmarknaden om det inte hade förekommit ett anställningsstöd. Ytterligare en negativ effekt är *Oavsedd vinstökning* (9) där det utförande företaget som vinner en upphandling med sysselsättningskrav kommer att rekrytera personal från målgruppen via arbetsförmedlingens anställningsstöd och samtidigt minska den ordinarie personalstyrkan, och på det viset minskar företagets kostnader och ökar vinsten. Det kan visserligen vara angivet i upphandlingskontraktet att målgruppen inte ska utföra arbetsuppgifter som den ordinarie personalstyrkan utför. Men det är möjligt att det utförande företaget istället friställer personer som har arbetat i andra upphandlade verksamheter. En tredje negativ effekt på sysselsättningen är en *Vanebildande effekt* (10) där utförande företag väntar med att rekrytera personal i väntan på att de ska få ett upphandlingskontrakt med sysselsättningskrav.

Man kan även identifiera effekter med en oklar effekt på sysselsättningen. En *Substitutionseffekt för kategori av arbetskraft* (5) betyder att personer med subventionerad anställning tillhör en specifik grupp av anställda (grupp A) samtidigt som det finns en annan grupp av anställda (grupp B) som inte har subventionerade anställningar. När en anställningssubvention riktas mot grupp A kommer det vara mer lönsamt att rekrytera personer i grupp A än i grupp B. Företaget kommer att öka antalet nyanställda i grupp A och samtidigt minskar antalet nyanställda i grupp B. Nettoeffekten på antalet anställda i företaget är därför oklar. En *Utstötningseffekt* (6) betyder att grupp A och grupp B är grupper som fullständigt kan ersätta varandra. Det finns alltså inte ett behov av båda grupperna i företaget. Det betyder att en ökning av grupp A tack vare subventionerad anställning fullständigt ersätter anställda i grupp B. En *Omplaceringsseffekt* (7) betyder att företagen i en bransch samarbetar och missbrukar anställningssubventionerna. En anställd kan bli uppsagd i det företag som inte har vunnit upphandlingskontraktet, och återanställas av det företag som har vunnit upphandlingen. Därefter kan de båda företagen dela på ersättningen som subventionen innebär. Vid upphandlingskontrakt tillkommer dessutom en komplicerande faktor i jämförelse med en direkt anställningssubvention. Om det förekommer underleverantörer till en huvudentreprenör kan anställningen från målgruppen antingen ske hos huvudentreprenören eller hos underleverantörerna. Om det är underleverantörerna som anställer personer från målgruppen, behöver anställningssubventionen överföras från huvudleverantören till underleverantören.

Tabell 2.2 Möjliga mikroekonomiska effekter av sysselsättningskrav vid offentlig upphandling för rekryteringen av anställda

Positiv effekt	Obestämbar effekt	Negativ effekt
(1) Substitutionseffekt	(5) Substitutionseffekt kategori av arbetskraft	(8) Dödsviktseffekt
(2) Skaleffekt	(6) Utstötningseffekt	(9) Oavsedda vinstökningar
(3) Intertemporal substitutionseffekt	(7) Omplaceringseffekt	(10) Vanebildande effekt
(4) Substitution mellan övertid och nyanställning		

Förklaringar:

(1) Substitutionseffekt mikro – ett företag använder sig i högre utsträckning av arbetskraft istället för kapital (maskiner och utrustning) som produktionsfaktor, när arbetskraften blir relativt sett billigare än kapital till följd av en lönesubvention.

(2) Skaleffekt – sysselsättningsgraden ökar till följd av att en subvention riktad mot arbetskraftskostnaden, sänker ett företags totala produktionskostnad.

(3) Intertemporal substitutionseffekt – tidigare lagd rekrytering eller senare lagd planerad uppsägning till följd av ett tidsbegränsat sysselsättningsstöd.

(4) Substitution mellan övertid och nyanställning – övertid substitueras mot nyanställning till följd av att övertid har blivit relativt sätt dyrare då nyanställningen subventioneras.

(5) Substitutionseffekt kategori arbetskraft – en substitution mellan olika arbetsmarknadsgrupper som uppstår till följd av förändring i relativ lönenivå mellan dessa grupper på grund av en subvention.

(6) Utstötningseffekt – en utstötning sker när en viss kategori arbetskraft byts ut till fördel för en annan kategori, som direkt följd av att lönerna för andra arbetsmarknadsgrupper subventioneras eller att deras anställning prioriteras

(7) Omplaceringseffekt – flera arbetsgivare kommer överrens om att dela på en subvention på ett vis som inte var avsett.

(8) Dödsviktseffekt – subvention som inte resulterar i någon nyrekrytering utöver den som hade kommit till stånd även utan subvention.

(9) Oavsedda vinstökningar – en funktionell inkomstfördel som ett företag vinner gentemot andra företag då denna tar del av en subvention som inte går till att skapa någon ytterligare sysselsättning annat än den som ändå hade kommit till stånd även utan subventionen.

(10) Vanebildandeeffekt – senare lagda anställningar i väntan på att ett anställningsstöd ska träda i kraft.

Utöver anställningsstödet positiva och negativa effekter på rekryteringen av personal, kan även den allmänna produktionen och sysselsättningen i branschen påverkas. I *Tabell 2.3* redovisas två möjliga effekter: "*Spillover*" (11) och *Undanträngningseffekt* (14). I den första effekten ökar produktionsvolymen och aktivitetsnivån i andra företag än det företag som direkt tar del av subventionen. Det kan exempelvis handla om underleverantörer som får ökade order tack vare den ökade sysselsättningen i den upphandlade verksamheten. Å andra sidan kan det skapas en undanträngning av annan produktion/sysselsättning som inte erhåller stödet jämfört med de som utnyttjar det. Det kan vara en speciell kategori av företag som kan åta sig att anställa personer från målgruppen och därmed använda den subventionerade anställningen. De företag som konkurrerar om upphandlingen skulle möjligen kunna uppleva en konkurrensnackdel om de inte har möjlighet att tillmötesgå sysselsättningskraven och därför minskar sysselsättningen i dessa företag.

Anställningsstödet kan även påverka individens drivkrafter och förmåga att arbeta. Dessa individrelaterade effekter (se *Tabell 2.3*) kan minska de negativa konsekvenserna av långtidsarbetslöshet och därmed motverka förlusten av yrkeskompetens, erfarenhet av aktuella arbetsmetoder, och förbättra möjligheten att få och kunna behålla ett jobb (*Anti-hysteresiseffekt* (12)). Det ökade arbetsutbudet kan å andra sidan leda till en ökad arbetslöshet, eftersom inflödet av personer i arbetskraften ökar och det blir fler som konkurrerar om de lediga tjänsterna (*Arbetsutbudseffekt* (15)). En negativ effekt av anställningsstöd är att de som tar del av en subvention uppfattas som mindre produktiva (*Stigmatiseringseffekt* (16)) och därför riskerar att diskrimineras i framtida anställningsansökningar. Sorteringseffekten (13), slutligen, innebär att företaget kan rekrytera personer som inte tillhör målgruppen för anställningsstödet, vilket minskar den förväntade effekten på målgruppens sysselsättning. Däremot gynnas möjligen sysselsättningen för andra grupper på arbetsmarknaden.

Tabell 2.3 Möjliga mikroekonomiska effekter på sysselsättning och produktion, samt individrelaterade effekter

Tabell	Positiv effekt	Obestämbar effekt	Negativ effekt
Effekter på sysselsättning och produktion	(11) "Spillover"		(14) Undanträngningseffekt
Individrelaterade effekter	(12) Anti-hysterisiseffekt	(13) Sorteringseffekt	(15) Arbetsutbudseffekt (16) Stigmatiseringseffekt

Förklaringar:

(11) "Spillover" – positiv effekt på sysselsättningen från anställningsstöd som ökar produktionsvolymen och aktivitetsnivån i andra företag än det som direkt tar del av subventionen.

(12) Anti-hysterisiseffekt – minskad långtidsarbetslöshet motverkar förstörandet av humankapitalet (yrkeskunskaper och arbetslivserfarenhet) och förbättrar förmågan att få anställning.

(13) Sorteringseffekt – företag anställer individer som inte tillhör anställningsstödet målgrupper.

(14) Undanträngningseffekt – anställningsstöd skapar en konkurrensfördel för de företag som får stödet jämfört med de som inte utnyttjar det.

(15) Arbetsutbudseffekt – ökad sannolikhet för en särskild arbetsmarknadsgrupp att få arbete får en positiv inverkan på arbetsutbudet och därför ökar arbetslösheten.

(16) Stigmatiseringseffekt – de som tar del av anställningsstödet uppfattas som mindre produktiva och diskrimineras på grund av detta.

Källa: Anxo (1994)

2.6 Sammanfattning

Det finns flera grundläggande orsaker till att förlägga produktionen av vissa varor och tjänster inom offentlig sektor. En delförklaring är att produktionen och försäljningen i en marknadsekonomi innebär ineffektiv användning av resurserna i samhället p.g.a. centrala egenskaperna hos en del varor och tjänster. Kollektiva varor, externa effekter, naturliga monopol och informationsgap mellan producenter och konsumenter är fyra vanligt förekommande effektivitetsargument för offentligt finansierad produktion. (Innebörden av dessa orsaker redovisades kortfattat i sektion 2.1). Till dessa argument bör tillföras rättviseargument, där offentlig produktion kan vara ett sätt att minska effekterna av olika dimensioner av ojämlikhet i samhället.

Att separera utförandet/produktionen av offentliga tjänster från den offentliga finansieringen är i huvudsak en fråga om att öka incitamenten till kostnadsreduceringar och samtidigt införa drivkrafter för produktutveckling och innova-

tioner, samt ökade valmöjligheter för allmänheten. Det har dock visat sig svårt att entydigt belägga att offentlig upphandling av privat utförande entydigt har positiva effekter på effektiviteten i produktionen. När det införs konkurrens mellan privata leverantörer påverkas även produktionen inom offentligt drivna verksamheter. Det är därför svårt att identifiera skillnaden i effektivitet mellan privata och offentliga leverantörer.

Sysselsättningskrav vid offentlig upphandling har en historisk bakgrund för att begränsa arbetstiden (1840-talet i USA) och gynna lokala eller nationella producenter, eller ökad jämställdhet. Globaliseringen av världsekonomin sedan 1980-talet och ökad outsourcing för att stimulera innovation, kvalitetsförbättringar och kostnadsänkningar har gett upphandling med sociala mål en central roll för att minska ojämlikhet och diskriminering som kan följa privatisering av utförandet.

När vi närmar oss sysselsättningskravets detaljerade utformning, framstår flera viktiga vägval i utformningen av anställningsvillkoren för målgruppen. I Sverige är i allmänhet offentlig upphandling inte förenat med försämrade arbetsvillkor p.g.a. kollektivavtal med stor täckningsgrad. Sysselsättningskravet framstår främst som ett komplement till arbetsmarknadspolitiken där Arbetsförmedlingen eller kommunala arbetsförmedlare har en central roll för att fördela anställningsstöd till långtidsarbetslösa.

Sysselsättningskravets påverkan på sysselsättningsgrad och arbetslöshet för hela arbetsmarknaden är osäker. Tidigare studier av arbetsmarknadspolitiska åtgärder där anställningar subventioneras av staten för att underlätta för långtidsarbetslösa att återetableras på arbetsmarknaden, har identifierat flera möjliga effekter på den totala sysselsättningen och produktionen i samhället. Dessa effekter bör beaktas vid offentlig upphandling med sysselsättningskrav.

Sysselsättningskravet kan bidra till att öka den totala sysselsättningen på arbetsmarknaden. Eftersom anställningarna subventioneras av staten/kommunen kan upphandlade verksamheter bli mer personalintensiva och därmed skapa en ökad sysselsättning. Teorin är att nya jobb skapas för målgruppen tack vare en utebliven rationalisering och automatisering där olika maskiner och teknisk utrustning skulle ha ersatt arbetskraften. Dessutom är det möjligt att nya arbetsuppgifter som annars inte hade blivit utförda tillkommer och bidrar till den ökade sysselsättningen för målgruppen. Subventionen kan även leda till en tidigarelagd personalrekrytering, och ett minskat övertidsarbete hos den befintliga personalen. Det bör dock uppmärksammas att målgruppen kan helt eller delvis ersätta annan arbetskraft och därmed minska nettoökningen av sysselsättningen. Förekomsten och storleken på dessa positiva sysselsättningseffekter är i hög grad beroende av verksamhetens förutsättningar, arbetssätt och produktionsteknologi, och bör därför vara en central del av utvärderingens frågeställningar.

Det kan även tänkas att sysselsättningskravet inte ökar sysselsättningen. En subvention innebär alltid en risk för dödviktseffekter, där arbetet skulle ha kommit

till stånd utan subventionen eftersom arbetsgivaren ändå hade rekryterat en person på den ordinarie arbetsmarknaden om det inte hade förekommit ett anställningsstöd. Subventionen blir i praktiken en överflyttad anställningskostnad från arbetsgivaren till staten/kommunen, där tillkommande administrativa kostnader gör tillsättningen mer resurskrävande än vad som skulle ha varit fallet vid en upphandling utan sysselsättningskrav. Ytterligare en möjlig negativ effekt för sysselsättningen är att subventionen skapar oavsedda vinstökningar hos arbetsgivaren, där arbetsgivaren friställer personal som inte omfattas av subventionen och uppnår därmed ökade vinstmarginaler utan att sysselsättningen eller produktionen har ökat. På samma sätt som de positiva sysselsättningseffekterna, bör förekomsten och storleken av dessa negativa effekter vara beroende av den specifika verksamhetens organisation och produktionsteknologi, där utvärderingens uppgift blir att kartlägga förekomsten av dessa oönskade effekter.

Avslutningsvis kan den allmänna produktionen och sysselsättningen i branschen påverkas av sysselsättningskravet. Om det finns positiva sysselsättningseffekter kan det även sprida sig till underleverantörer som får ökade uppdrag när produktionen ökar hos myndigheten. Å andra sidan kan det inte uteslutas att vissa företag (exempelvis småföretag) har sämre förutsättningar att vinna upphandlingskontrakt med sysselsättningskrav, och därför minskar sysselsättningen i dessa företag.

3 Översikt av tidigare uppföljningar och utvärderingar av upphandlingar med sysselsättningskrav

Detta avsnitt syftar till att ge en översikt av uppföljnings- och utvärderingsstudier av sysselsättningskrav i offentliga upphandlingar i Europa.

Översikten består av svenska och europeiska uppföljnings- och utvärderingsstudier av upphandlingskontrakt som innehåller sysselsättningskrav. Syftet är att nå en överblick över utvärderingarnas (1) branscher och storlek på upphandlingskontrakt, (2) sysselsättningskravens målgrupper och anställningsformer, finansiering och samverkan med arbetsförmedling, (3) analysmetodik, (4) Tidramar för projekten och utvärderingarna, (5) datamaterial som analysen baseras på, (6) huvudsakliga resultat av utvärderingarna, samt (7) vilka effekter som har studerats i utvärderingarna (antal anställda, effekt på sysselsättningsgrad, m.m.).

3.1 Uppföljningar

Vi har identifierat sex uppföljningar av offentliga upphandlingar med sysselsättningskrav (se *Tabell 3.1*). Den vanligaste branschen bland dessa uppföljningar är byggbranschen. Även andra tjänster inom bl.a. städning, catering och administration förekommer. Upphandlingskontraktens storlek ligger i allmänhet inom intervallet 1 mkr – 600 mkr. Utvärderingarna kan således behandla en enskild mindre upphandling eller omfatta flera upphandlingar under en längre tidsperiod. Målgruppen är oftast långtidsarbetslösa och ibland specificerat till vissa undergrupper (ungdomar, utrikes födda personer, långtidssjukskrivna och personer med funktionsnedsättning). Anställningsformen är i de flesta fall visstidsanställningar med ibland inslag av utbildningspraktik. Finansiering från Arbetsförmedlingen eller motsvarande myndighet är den dominerande finansieringsformen. Endast i en utvärdering uppges att leverantören står för hela finansieringen (*UPP, Nordirland*) och utgör därför inte en arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Projektens tidsramar är ofta 2–3 år med en uppföljning under projektets gång och i nära anslutning till att projektet avslutats. Datamaterial byggs i stor omfattning på intervjuer och enkäter från anställda, kompletterat med statistik från Arbetsförmedlingen eller motsvarande myndigheter. Utvärderingarna rapporterar i regel hur stor andel av deltagarna i målgruppen som har en fortsatt anställning efter projektets slut, och om utförarföretaget upplevt kostnadsökningar och problem med matchning. Utfallet är i stor grad beroende på hur den sociala upphandlingen organiseras (se sektion 2.3 ovan). Utvärderingarna har genomgående inte utfört en effektanalys, som försöker jämföra utfallet med ett kontrafaktiskt utfall (se sektion 2.4 ovan).

Tabell 3.1 Översikt uppföljnings och utvärderingsstudier av sysselsättningskrav

	Består målgruppen av outsiders	Arbetsmarknadsåtgärd	Krav på additionalitet	Upplevdes kvalifikationen öka	Effektanalys additionalitet	Effektanalys lön	Effektanalys anställningslängd	Kostnads/intäktsanalys
Örebrobostäder ÖBO	x	x	x					x
Göteborgs stad	x	x	(x)					x
Aarhus kommun	x	x						x
Nordirland pilotprojekt								x
Vergabe ABM Mecklenburg	x	x	x	iu	iu	iu	iu	iu
Stirling western access road	x	x	x					
Landsdata Skottland	(x)	iu	x	x		(x)		

(iu = ingen uppgift)

Källa: Örebrobostäder ÖBO: Nilsson & Nilsson-Lundmark (2016). Göteborgs stad: Göteborgs stad (2015a) (2015b), Björnered (2015). Aarhus kommun: Barthropp (red) (2006), s. 91–100. Nordirland pilotprojekt: Erridge (2007) s. 1023–1043. Vergabe ABM Mecklenburg: Barthropp (red) (2006), s. 101–107. Stiling Western Access Road: Barthropp (red.) (2006), s. 5–23. Landsdata Skottland: Sutherland et al. (2015).

Uppföljningen av pilotprojektet på Nordirland är av särskilt intresse på grund av dess samhällsekonomiska kostnads/intäkts-kalkyl. Denna uppföljning anlägger nämligen en kvalitativ analysmetod istället för en kvantitativ, genom att sammanställa hur ett sysselsättningskrav kvalitativt (till det bättre, till det sämre eller oförändrat) har påverkat upphandlingen med avseende på samhälleligt värde och välfärd (socioekonomiska mål), effektivitet och ekonomi (ekonomiska mål), samt transparens och etik (regulatoriska mål), för i tur och ordning *beställare*, *leverantör* och *skattebetalare*. Efter en sammanställning diskuteras och vägs komponenterna samman till ett slutligt omdöme. Ett sådant analysförfarande skiljer sig förstås avsevärt från de kvantitativa kalkyler som strikt numeriskt jämför ett sysselsättningskravs samhälleliga kostnader och intäkter.

Uppföljningarna från Sverige och Danmark är föregångare vad gäller kvantitativa socioekonomiska analyser. De får även anses vara föredömen vad gäller ambitionen att göra sysselsättningskravet till en kraftfull arbetsmarknadsåtgärd, dels genom väl definierade målgrupper bestående av särskilt utsatta arbetsmarknadsgrupper, dels genom ett nära samarbete med arbetsmarknadens institutioner (Arbetsförmedlingen eller motsvarande privat aktör) i urval av kandidater och uppföljningar.

Däremot saknar samtliga av de studerade nordiska upphandlingarna både föreskrifter om additionalitet och analyser av totala sysselsättningseffekter. I de upphandlingar där krav på additionalitet helt saknas, är det möjligt att de arbeten som sysselsättningskravet omfattar hade kommit till stånd i form av reguljära anställningar (dödvikteffekt). I vissa fall där sysselsättningskravet omfattar praktik eller

lärlingsplatser som leder till tillsvidareanställningar, kan detta antagande förstås vara allt för pessimistiskt, men kunskap om hur det verkligen föreligger saknas.

För att analysera sysselsättningseffekterna av sysselsättningskravet är studien av Vergabe ABM Mecklenburgs upphandlingar intressant, eftersom dessa sysselsättningskrav innefattar krav om additionalitet. Vidare ger den analys som gjorts på nationell data från Skottland ovanligt djupa inblickar i effektfrågor gällande additionalitet och viss data på varaktighet. Uppföljningen till upphandlingen om Stirling western access road är även intressant, främst på grund av upphandlingens tydliga fokus på att fungera som en effektiv arbetsmarknadsutbildning för långtidsarbetslösa.

I de fall en tydlig målgrupp har definierats, och denna målgrupp utgörs av individer med en särskilt utsatt ställning på arbetsmarknaden, kan sysselsättningskrav skapa en positiv nettosysselsättningseffekt i form av en ökad konkurrens på arbetsmarknaden och lönepress nedåt, när arbets sökande ges möjlighet att skaffa sig ökade arbetslivserfarenheter och kvalifikationer. Men återigen bör det framhållas en avsaknad av den kunskap som krävs för att kunna bedöma om så verkligen är fallet. I de fall där inget krav om additionalitet ställts, samt där ingen utsatt målgrupp definierats men delfinansiering skjutits till från offentligt håll, riskerar sysselsättningskraven mynna ut i rena dödviktseffekter. Vid sidan av detta kan förstas resursomfördelningen ha en gynnsam effekt i form av ökade kvalifikationer som förbättrar matchningseffektiviteten. Flera studier har visat att en väl arrangerad praktik har förmågan att ge individer återanställning. Även här saknas dock kunskap om absolut effektverkan för olika typer av upplägg etc. Vilken kvalitet som uppstår i matchningen är även det svårt att svara på. I flertalet studier som analyserats har leverantörer flaggat för risker att den kompetens som rekryteras genom sysselsättningskrav, inte motsvarar framtida behov.

Det kan konstateras att de nordiska studierna ligger i framkant vad gäller socioekonomisk kostnads/intäkts-kalkyler, som tar hänsyn till utanförskapets alla kostnader och arbetets alla vinster. En brist i analyserna är att de generellt dels antar obetydliga undanträngningseffekter, dels antar långvaraktiga anställningar. Därtill är det svårt att ringa in hur stor del av det framtida produktionsvärde en individ i anställning tillför, som ska tillskrivas det specifika upphandlingsprojektet. Med tiden bör ju en tilltagande andel av de i den utpekade målgruppen ha fått anställning även utan sysselsättningskravet. Det gör att socioekonomiska kalkyler riskerar att ge en för statisk bild, som kan locka till tron att det finns en garanterad samhällsekonomisk lönsamhet i att sysselsätta en individ genom sysselsättningskrav.

Vad kan då de socioekonomiska analyserna säga om sysselsättningskravens effekter? Analyserna ger en fingervisning om exempelvis kostnaderna för långtidsarbetslöshet (utanförskap), något som torde kunna öka medvetenheten och handlingskraft hos beslutsfattare. Att dra slutsatser om en arbetsmarknadsåtgärds lönsamhet är dock vanskligt i avsaknad av god förståelse om de effekter som har

diskuterats ovan (sektion 2.4). Om additionalitet kan styrkas och nettosysselsättnings effekter samt matchningseffektivitet infogas, har den socioekonomiska analysen en central plats i att faktiskt fastslå sysselsättningskravens lönsamhet.

3.2 Utvärderingar

Endast en studie har identifierats som en utvärdering. Studien är genomförd i Skottland av Sutherland et al. (2015) (se *Tabell 3.1*). Studien kom till som ett resultat av en upplevd brist på resultatuppföljningar och effektrevisningar från de många sysselsättningskrav som förekommit i landets offentliga upphandlingar. För att skapa faktaunderlag riktades en elektronisk enkät till 350 organisationer i Skottland, däribland alla lokala upphandlande myndigheter, varav 94 av dessa svarade. Vidare genomfördes en litteraturanlys och djupstudier (inbegripandes intervjuer) för 24 offentliga kontrakt. Studien ger, förutom ett omfattande data-material, även insikt i ett flertal frågor gällande sysselsättningskrav, såsom exempelvis förekomst och grad av additionalitet och varaktighet för anställningarna (Sutherland et al., 2015). Upphandlingar med sysselsättningskrav uppges leda till rekryteringar av långtidsarbetslösa där 38 % inte skulle ha rekryterats utan sysselsättningskrav. Det tyder på att den faktiska ökningen i sysselsättning kan vara betydligt mindre än vad som antas exempelvis i de svenska uppföljningarna ovan, och i stor grad variera mellan olika upphandlingsprojekt.

3.3 Övriga internationella erfarenheter

I flera fall har sysselsättningskrav tillämpats i offentliga upphandlingar utan att specifika uppföljningsrapporter har kunnat identifieras. Detta avsnitt redogör översiktligt för de uppgifter som återfunnits i Finland, Nederländerna, Belgien och England (se även SOU 2016:15).

I Finland finns riktlinjer om att sysselsättningskrav bör finnas med i arbetskraft-intensiva upphandlingar där kontraktets totala värde uppgår till 200 000 Euro eller mer. Det bör även finnas lämplig arbetskraft bland målgruppen som definieras i kontrakten och upphandlaren bör tillhandahålla stöd till leverantören i att skapa en god matchning (SOU 2016:15, s. 178–179). Esbo stad anses vara en föregångare i Finland. Mellan 2012 och 2015 har förvaltningen ställt sysselsättningskrav i upphandlingar som resulterat i 46 sysselsatta ur den prioriterade målgruppen, varav en tredjedel var tillsvidareanställningar. Totalt förväntas upphandlingarna under 2012–2015 resultera i 100 sysselsatta (SOU 2016:15, s. 176).

I Nederländerna ställs sociala villkor för kontrakt som löper längre tid än sex månader, och som avser arbete och tjänster och som överstiger 250 000 Euro. Detta med mål om att 5 % av lönesumman som kontraktet omfattar ska gå till målgrupper som står långt ifrån arbetsmarknaden, dvs. långtidsarbetslösa, personer med funktionsnedsättning med mera (SOU 2016:15, s. 181–182). Direkt undan-

trängning har observerats i Nederländerna då en offentlig upphandling av transporttjänster mynnade ut i att ett bussbolag sa upp all sin personal och anställde arbetslösa, såsom kontraktsvillkor föreskrev. Av denna anledning har fyra villkor antagits som gör att social hänsyn kan undantas från kontrakt. Dessa villkor är om det finns risk att befara undanträngningseffekter, om upphandlingen gäller arbetsområden där det sannolikt inte finns en framtida möjlighet att sysselsätta långtidsarbetslösa, där god matchning mellan långtidsarbetslös och anställning anses vara alltför svårt att uppnå, eller där social hänsyn bedöms bli alltför kostsamt (SOU 2016:15, s. 181–182).

I Belgiska Vallonien används sysselsättningskrav endast vid bygg- och anläggningsarbeten (SOU 2016:15, s. 187). Bryssels stad har gjort uppföljning på varaktighet i anställningar som visade på att 70 % av de som får anställning i ett projekt inte var arbetslösa efter ett år (SOU 2016:15, s. 183). I Bryssel finansierar leverantörerna själva anställningen, medan det i Vallonien däremot utgår ersättning från myndighet (SOU 2016:15, s. 192).

I Storbritannien förekommer sociala klausuler såsom sysselsättningskrav relativt frekvent, vilket även redogjorts för i avsnitt 3.3. Ett ytterligare exempel från England är upphandlingen av Crossrail, den nya underjordiska pendeltågstrafik i London, där 70 % av anbudet var ekonomiska faktorer och 30 % vikt lades vid social hänsyn. MTR som vann kontraktet har åtagit sig att, samfinansierat med lokala myndigheter, anställa 50–70 praktikanter från socialt utsatta grupper och starta egen utbildningsverksamhet för framtida tågförare (SOU 2016:15, s. 194).

Den svenska Upphandlingsmyndigheten hade inte någon sammanställning eller ytterligare statistik (i september 2016) kopplade till svenska upphandlingar med sysselsättningskrav.³

3.4 Sammanfattning

Tillförlitliga utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder är av central vikt för att kunskapen om åtgärden i sig och hur den bör användas ska kunna öka över tid. Uppföljningarna i denna litteraturanlys visar dock en påfallande avsaknad av effektanalyser och en brist på kunskap om hur sysselsättningskrav bör utformas. De tillgängliga uppföljningarna och utvärderingarna av fallstudier stannar ofta vid att följa upp och räkna på aktivitetsnivån som uppnås inom ett upphandlingsprojekt, snarare än att utvärdera vilken instrumental påverkan tillämpningen av sysselsättningskrav har haft på realekonomin som helhet. Sannolikt beror detta på komplexiteten i att definiera och samla in data som krävs för en utvärdering. De upphandlade projekten löper vanligtvis över relativt kort tid i förhållande till vilken period som krävs för att effekter ska kunna verka fullt ut. Därtill behöver

³ Lisa Sennström, Upphandlingsmyndigheten, intervju den 28 september, 2016.

data inte bara samlas in för de individer som omfattas av åtgärden, utan även för kontrollgrupper, för att nå generaliserbara och konsistenta slutsatser.

Slutsatsen blir därför att det behövs ett långsiktig och strategisk planläggning, där berörda aktörer i samverkan utvecklar system som kan fånga den data som effektanalys kräver. Endast på så vis kan beslutsfattare ges en faktiskt och handfast kunskap om hur sysselsättningskrav kan användas som verktyg för att styra rätt i framtiden. Ett nära samarbete mellan samtliga inblandade aktörer, allt från offentlig sektor, till arbetsmarknadens institutioner och näringslivet, torde vara ett lämpligt sätt att ta ett sådant steg.

4 Hur bör utvärderingen vara utformad och genomföras?

I den här sektionen återvänder vi till den grundläggande frågeställningen om sysselsättningskrav vid offentlig upphandling:

Hur kan man analysera om offentlig upphandling med sysselsättningskrav är en effektiv metod för att öka sysselsättningen eller minska arbetslösheten hos utsatta grupper, i jämförelse med liknande upphandling utan sysselsättningskrav och med andra arbetsmarknads-politiska åtgärder som anordnas av Arbetsförmedlingen eller kommunerna?

Vi redovisar här allmänna synpunkter om vad som krävs för att utföra en fullskalig utvärdering. Dessa synpunkter behöver kompletteras med en mer detaljerad analys när utvärdering av en specifik upphandling blir aktuell.

4.1 Åtgärdens syfte, utformning och mål

En utvärdering av en arbetsmarknadspolitisk åtgärd förutsätter att det finns tydliga instruktioner om vad det är som ska utvärderas. Det har framkommit i sektion 3 att sysselsättningskrav vid offentlig upphandling kan belysas och utvärderas från flera olika aspekter. I den här rapporten fokuseras på en specifik aspekt, nämligen frågan om hur sysselsättningen eller arbetslösheten hos utsatta grupper påverkas av införandet av ett sysselsättningskrav. För att utvärdera denna fråga krävs det väldefinierade kvantitativa målsättningar för hur sysselsättningen ska påverkas. Dessutom bör det specificeras att det kvantitativa målet ska uppnås inom en viss tidshorisont.

För att kunna formulera en tydlig målsättning med sysselsättningskravet, krävs det i sin tur ett väldefinierat syfte med sysselsättningskravet. Syftet kan exempelvis vara en ökad sysselsättningsgrad för målgruppen (andel av målgruppen som har en anställning eller egenföretagande) i en region/kommun. Målgruppen måste även vara väldefinierad och explicit angett i upphandlingens utlysning, exempelvis ungdomar som står långt från arbetsmarknaden, nyanlända flyktingar, långtidsarbetslösa, eller funktionsnedsatta. Dessutom bör det explicit anges vilken anställningsform som avses (anställningskontrakt? (exempelvis tillsvidareanställning, tidsbegränsad anställning), arbetstid? anställningens längd?). Med andra ord är det viktigt att målgruppen och anställningsform är tydligt redan tidigt i upphandlingsprocessen. Vi anser att det är mycket viktigt att utvärderingen av sysselsättningskravet sker utifrån ett klart och tydligt mål (*evaluation by objective*).

Exempel på kvantitativa mål som ska utvärderas kan vara följande: antal nyskapade arbetstillfällen, hur många av de nyskapade jobben som tillfaller målgruppen, hur sysselsättningsgraden eller arbetslösheten har påverkats för

målgruppen inom en region/kommun. Utvärderingens uppgift blir att kontrollera om dessa mål har uppfyllts.

När syfte och målsättning är väldefinierat, återstår att fastställa de yttre ramarna för utformningen och organisationen av sysselsättningskravet. Vi har visat att det har stor betydelse vilka aktörer som är involverade i upphandlingen med sysselsättningskrav, såsom lokala arbetsförmedlingar med tillgång till arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller krav på att den anställde i det utförande företaget har varit registrerad som arbetslös. Det har även stor betydelse vad det är för anställningsformer och vem som finansierar de extra kostnader som uppstår i upphandlingen.

4.2 Utvärdering redan vid planeringsstadiet

En utvärdering bör organiseras redan vid planeringsfasen av upphandlingen med sysselsättningskrav. Det kommer att krävas datainsamling under projektets gång, och det behövs även uppgifter från en kontrollgrupp som inte ingår i projektet (se sektion 4.3 nedan). Det betyder att utvärderingen bör vara en integrerad del i organiseringen och planläggningen av upphandlingen. Samtidigt bör utvärderingen genomföras av en extern utvärderare som är oberoende av både upphandlande myndighet och utförande företag för att säkerställa opartiska resultat. En tänkbar modell är att den upphandlande myndigheten ger en extern utvärderingskonsult i uppdrag att följa upphandlingen och genomföra utvärderingen som en integrerad del av projektet. Varken upphandlande myndigheten eller entreprenören bör ansvara för utvärderingen, eftersom både kritiska och fördelaktiga synpunkter om parternas agerande kan komma att lyftas fram i utvärderingen.

I sektion 2.3 har vi delat in sysselsättningskravets organisation i två huvudalternativ, där alternativ 2 bygger på en samverkan mellan beställare, leverantör och arbetsförmedling (se även *Bild 2.1* ovan). Dessa tre parter bör vara involverade i utvärderingens planläggning eftersom samtliga har stor betydelse för datainsamlingen som är nödvändig under projektets gång. Alternativ 1 i sektion 2.1 lämnar rekryteringen av målgruppen till leverantören, vilket kan ställa större krav på att leverantören samtycker till att medverka i utvärderingen.

Om arbetsförmedling eller motsvarande privat aktör involveras finns goda möjligheter att följa upp effekterna av sysselsättningskrav. Det är fördelaktigt om en föreskrift om additionalitet innefattas i sysselsättningskravet, eftersom nettosysselsättningen annars påverkas av en substitutionseffekt för kategori av arbetskraft (5) (se *Tabell 2.2*). Problemet med att blottlägga bi-effekterna är svårigheten i att sammanställa data över lång tid och därtill för individer som inte direkt omfattas av sysselsättningskravet men som kan utgöra kontrollgrupp. Upphandlingsprojekten löper vanligtvis över mycket kort tid i förhållande till vad som krävs för effekter att få verka ut. Därför krävs det en långsiktig och strategisk planering som ger möjlighet att utveckla arbetssätt, standarder och hjälpmedel för datainsamling. Ett sådant utvecklingsarbete behöver ske i ett nära samarbete mellan utvärderings-

konsulten, offentliga upphandlare, arbetsmarknadens institutioner samt näringslivet. Det kan etableras allmänna riktlinjer och erfarenheter för hur en utvärdering ska genomföras, där utvärderingskonsulten har en viktig roll i att förmedla dessa erfarenheter. Samtidigt måste utvärderingskonsulten vara lyhörd för särskilda omständigheter och villkor i den aktuella utvärderingen. Utvärderingen kan alltså inte följa en fast modell, eftersom det finns en uppenbar risk att utvärderingen då enbart upplevs som en administrativ börda utan egentlig nytta för de inblandade parterna. Inblandade parter är medskapande till utvärderingen, genom deras förmåga att rapportera viktig information under utvärderingens gång som är svår att förutse vid planläggningen av utvärderingsprojektet.

4.3 Kontrollgrupp och tidsramar

Det ideala sättet att utvärdera sysselsättningskravet är att utforma ett experiment där utfallet för en upphandling som inkluderar sysselsättningskrav jämförs med liknande upphandlingar där sysselsättningskrav inte ingår. Dessa två upphandlingar bör vara så lika som möjligt i övrigt, dvs. organiseras på liknande sätt och beröra identiska verksamheter. För att kunna identifiera effekten av sysselsättningskravet bör det alltså finnas en kontrollgrupp (jämförelsegrupp). Kontrollgruppen utgörs av utförande företag i upphandlingar *utan* sysselsättningskrav. Syftet är att undersöka vad som skulle ha skett om sysselsättningskravet inte hade ingått i upphandlingen. Sysselsättningskravets effekt på måluppfyllelsen kommer att identifieras av skillnaden mellan utfallet (exempelvis antal nyskapade jobb) för gruppen av leverantörer med sysselsättningskrav (behandlingsgruppen) och utfallet för kontrollgruppen.

Vi har tidigare diskuterat arbetsförmedlingens centrala roll i sysselsättningskravet (sektion 2.3). Om utvärderingen är konstruerad som en jämförelse mellan utfallet från en upphandling med sysselsättningskrav och samverkan med Arbetsförmedlingen/kommunen (ruta A i *Bild 4.1*) och utfallet från en upphandling utan sysselsättningskrav (ruta B), då kommer effekten av sysselsättningskravet vara ett resultat av både sysselsättningskravet och den arbetsmarknadspolitiska åtgärd som tillämpas av arbetsförmedlingen i samband med rekryteringen av målgruppen. Det kan därför vara av stort värde att inkludera en tredje grupp av leverantörer som *inte* samverkar med arbetsförmedlingen vid upphandlingen med sysselsättningskravet (ruta C). Effekten av sysselsättningskravet som fångas av en jämförelse mellan C och B i *Bild 4.1* kommer i så fall endast bero på sysselsättningskravet. Som tidigare nämnts kommer troligen denna upphandling med sysselsättningskrav ställas inför särskilda problem vid rekryteringen av personer från målgruppen, eftersom leverantören har incitament att rekrytera personer med så hög arbetsförmåga som möjligt.

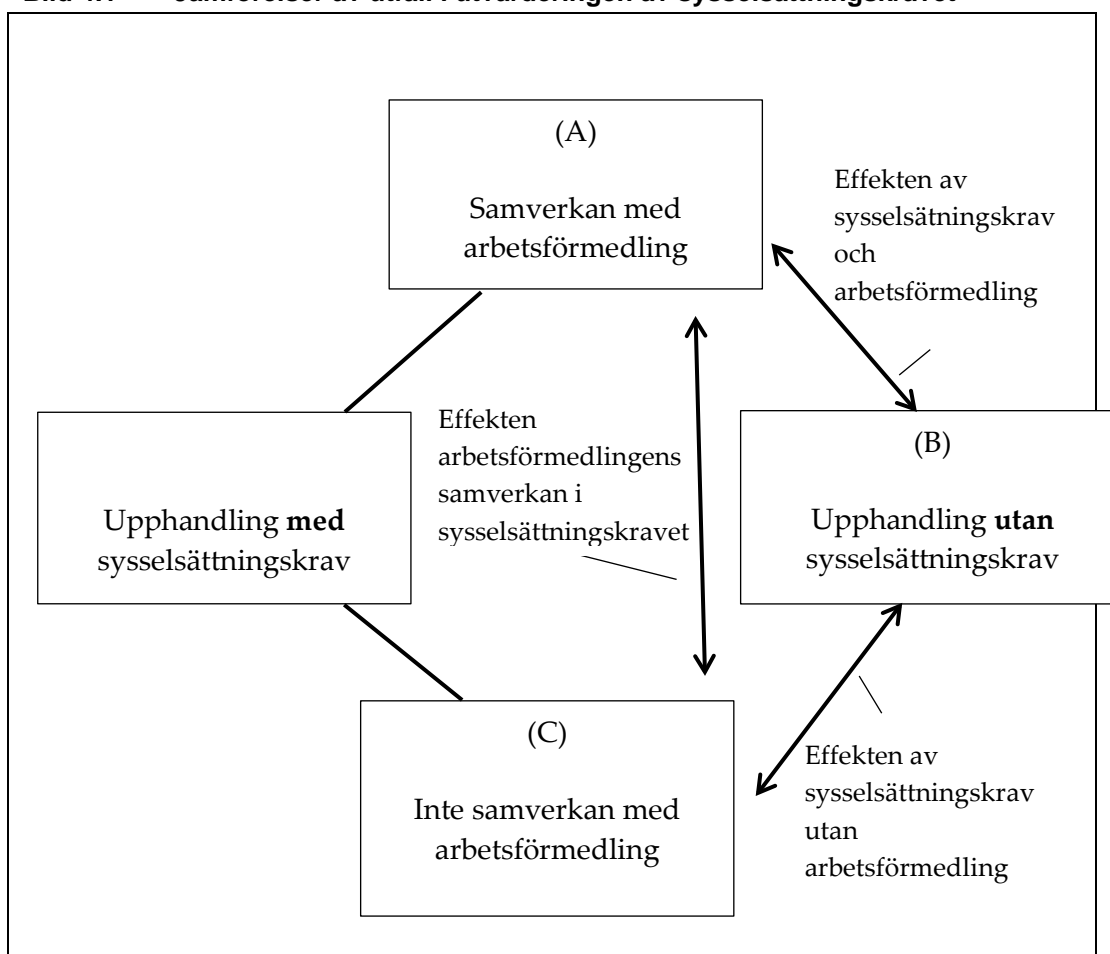
Det finns således flera alternativa sätt att utvärdera utfallet av sysselsättningskravet. Det bästa sättet anser vi är att skapa de tre grupperna A, B och C i *Bild 4.1*, vilket gör det möjligt att identifiera effekten av att involvera arbetsförmedlingen i

sysselsättningskravet (vilket blir skillnaden mellan utfallet A-B och utfallet C-B) och att identifiera effekten av sysselsättningskravet utan samverkan med Arbetsförmedlingen (utfallet C-B). Det kan emellertid tänkas att det endast är praktiskt möjligt att forma två grupper i utvärderingens experiment. En utvärdering av effekten är fortfarande möjlig, men utvärderingens identifiering av vilka orsakerna är till de olika utfallen blir sämre med en jämförelse mellan enbart två grupper. *Bild 4.1* illustrerar att det finns tre möjliga jämförelsekompositioner (de dubbelriktade pilarna). De frågeställningar som utvärderingen svarar på kommer att variera i dessa tre fall.

Både kontrollgruppen och behandlingsgruppen behöver följas under projektets gång för att samla uppgifter om vilka personer som anställs i samband med upphandlingen och deras bakgrund (ålder, kön, utbildningsnivå, eventuell invandrarbakgrund, arbetslivserfarenhet m.m.). Uppgifterna kommer att samlas in med hjälp av enkäter som bör riktas mot både arbetsgivare och de som har fått en anställning. Insamlingen av data bör ske vid flera tillfällen under flera år, exempelvis efter 1 år, 3 år och 6 år. Denna relativt omfattande datainsamling är en anledning till att utvärderingen måste planeras tidigt i upphandlingsprocessen, eftersom data samlas in via enkäter under projektets gång. Det kan även vara värdefullt att komplettera datainsamlingen med fallstudier där ett fåtal aktörer intervjuas.

Tidshorisonten för utvärderingen måste vara rimlig. Det ligger ofta i både beställarens och leverantörens intresse att utvärderingens resultat levereras snabbt. Den kortsiktiga utvärderingen bör utformas som en uppföljning där processer och arbetssätt dokumenteras. En slutlig utvärdering av effekterna på sysselsättning och arbetslöshet för målgruppen kräver dock en längre tidshorisont.

Bild 4.1 Jämförelser av utfall i utvärderingen av sysselsättningskravet



4.4 Långsiktiga sysselsättningseffekter

Den utvärderingsmetodik som vi har skissat ovan har goda förutsättningar att identifiera hur sysselsättningen och arbetslösheten för utsatta grupper påverkas av sysselsättningskravet. Den totala effekten på sysselsättningen på hela den regionala arbetsmarknaden, vilket vi kallar nettosysselsättningseffekt, är betydligt svårare att kartlägga. Anledningen är att sysselsättningskravet kan medföra en rad bieffekter som redovisas i sektion 2.4 ovan. Sysselsättningskravet kan leda till positiva bieffekter där underleverantörer gynnas av det ökade antalet anställda ("spillover" i *Tabell 2.3*). Samtidigt kan företag som konkurrerar om upphandlingen uppleva en konkurrensnackdel om de inte har möjlighet att tillmötesgå sysselsättningskraven och därför minskar sysselsättningen i dessa företag (Undanträngningseffekt i *Tabell 2.3*). Dessutom tillkommer de individrelaterade effekterna (Anti-hysteresiseffekten, Sorteringseffekten, Arbetsutbudseffekten och Stigmatiseringseffekten) som ytterligare skapar en osäkerhet om hur nettosysselsättningen påverkas av upphandlingarnas sysselsättningskrav.

5 Slutsatser

Sysselsättningskrav vid offentlig upphandling är en vanlig företeelse inom EU. Syftet kan vara att förbättra anställningsvillkoren för anställda inom privat sektor i länder där anställningsvillkor i allmänhet är bättre inom den offentliga sektorn. I Sverige och andra nordiska länder är det naturligare att se sysselsättningskravet som del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Sysselsättningskravet kan vara en metod för att skapa utrymme för praktikplatser eller anställningar med anställningsstöd för grupper som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. De svenska exemplen visar även en stark betoning på samverkansprojekt mellan upphandlande myndigheter, utförande företag och lokala arbetsförmedlingar.

Frågeställningen i denna rapport är hur en utvärdering bör vara utformad för att svara på frågan om offentlig upphandling med sysselsättningskrav är en effektiv metod för att öka sysselsättningen eller minska arbetslösheten hos utsatta grupper, i jämförelse med liknande upphandling utan sysselsättningskrav och med andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder som anordnas av Arbetsförmedlingen eller kommunerna. Effekterna på sysselsättningen och arbetslösheten kan vara både positiva och negativa. Även om det i efterhand kan konstateras att ett visst antal personer ur målgruppen har anställts inom ramarna för upphandlingen, och sysselsättningskravet därmed är uppfyllt, kan sysselsättningen på den lokala arbetsmarknaden både öka eller minska, på grund av direkta och indirekta effekter på företagens rekryteringsbeteende, andra företag i regionen och individuella incitament att söka jobb. Det ställs därför relativt stora krav på en utvärdering för att kunna svara på frågeställningen ovan.

Tillförlitliga utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder är av central vikt för att kunskapen om åtgärden i sig och hur den bör användas ska kunna öka över tid. Uppföljningarna i litteraturanalysen visar dock en avsaknad av effektanalyser och en brist på rekommendationer om hur sysselsättningskrav bör utformas. De tillgängliga uppföljningarna och utvärderingarna av fallstudier stannar ofta vid att följa upp och beräkna aktivitetsnivån som uppnås inom ett upphandlingsprojekt, snarare än att utvärdera hur sysselsättningskravet påverkar realekonomin som helhet. Sannolikt beror detta på komplexiteten i att definiera och samla in data som krävs för en utvärdering. De upphandlade projekten löper vanligtvis över relativt kort tid i förhållande till vilken period som krävs för att effekter ska kunna verka fullt ut. Därtill behöver data inte bara samlas in för de individer som omfattas av åtgärden, utan även för kontrollgrupper, för att nå generaliserbara slutsatser.

Uppföljningar kan visa på en mycket hög lönsamhet om upphandlingens kostnader jämförs med hypotetiska samhällsekonomiska kostnader om projektets deltagare skulle vara arbetslösa under en lång tid istället för att nå en varaktig sysselsättning med hjälp av upphandlingens sysselsättningskrav. De svenska uppföljningarna drar exempelvis slutsatsen att samhällets vinst är omkring 110 miljoner kronor under 30 år från att 18 personer erhållit arbete (Nilsson & Nilsson-Lundmark, 2016, s. 28)

eller 29 miljoner kronor under 4 år om 25 personer får en anställning (Björnedred, 2015, s. 8). Dessa beräkningar kan ses som samhällsekonomiska kalkyler men uppfyller inte de krav på utvärderingar som presenteras i denna rapport. En studie från Skottland som vi bedömer uppfyller våra metodologiska krav för en utvärdering visade att endast 38 % av de rekryterade i sysselsättningskrav skulle *inte* ha rekryterats utan sysselsättningskravet (Sutherland et al., 2015). Det tyder på att den faktiska ökningen i sysselsättning kan vara betydligt mindre än vad som antas i de svenska studierna.

Vi sammanfattar vår kravlista på en utvärdering i sex punkter:

1. Sysselsättningskravets syfte, målsättning och målgrupp bör anges i början av upphandlingsprojektet. Dessutom bör det explicit anges vilken anställningsform som avses (anställningskontrakt, arbetstid, anställningens längd). Vi anser att det är mycket viktigt att utvärderingen av sysselsättningskravet sker utifrån ett väldefinierat syfte och en klar och tydlig målsättning.
2. En utvärdering bör inkludera en jämförelsegrupp av utförande företag med anställda som inte omfattas av sysselsättningskrav vid upphandlingen. Det är endast genom att jämföra utfallet mellan de två grupperna (behandlingsgruppen och kontrollgruppen) som det går att uttala sig om sysselsättningskravets inverkan på sysselsättningen och arbetslösheten i regionen.
3. En utvärdering bör involveras i planeringsstadiet av ett upphandlingsprojekt med sysselsättningskrav. Behovet av insamling av data under projektet är omfattande och upphandlingens organisation, syfte och målsättning bör vara tydlig för alla parter. Eftersom sysselsättningskravet förutsätter en samverkan mellan beställare, leverantör och lokala arbetsförmedlingar, bör alla parter vara medvetna om och samtycka till utvärderingens uppdrag redan vid planläggningen av upphandlingen.
4. En tänkbar modell är att den upphandlande myndigheten ger en extern utvärderingskonsult i uppdrag att följa upphandlingen och genomföra utvärderingen som en integrerad del av projektet. Varken upphandlande myndigheten eller leverantören/entreprenören bör ansvara för utvärderingen, eftersom både kritiska och fördelaktiga synpunkter om parternas agerande kan komma att lyftas fram i utvärderingen.
5. Det kan etableras allmänna riktlinjer och erfarenheter för hur en utvärdering ska genomföras, där utvärderingskonsulten har en viktig roll i att förmedla dessa erfarenheter. Samtidigt måste utvärderingskonsulten vara lyhörd för särskilda omständigheter och villkor i den aktuella utvärderingen. Utvärderingen kan alltså inte följa en fast modell, eftersom det finns en uppenbar risk att utvärderingen då enbart upplevs som en administrativ börda utan egentlig nytta för de inblandade parterna. Inblandade parter är medskapande till utvärderingen, genom deras förmåga att rapportera viktig

information under utvärderingens gång som är svår att förutse vid planläggningen av utvärderingsprojektet.

6. Uppföljningar av upphandlingen bör ske inom en relativt kort tidshorisont, för att kartlägga eventuella förbättringsåtgärder i samarbetet mellan de tre parterna. För att kartlägga upphandlingens effekter på sysselsättningen krävs dock en längre tidshorisont där arbetstagare och arbetsgivare kan följas under en längre tid efter att upphandling har genomförts.

Denna rapport kan ses som en förstudie till en framtida utvärdering av sysselsättningskrav vid offentlig upphandling. Vår förhoppning är att upphandlande myndigheter kan se en utvärdering som en resurs för att säkerställa hög måluppfyllelse av samverkansprojekt, där svaga grupper på arbetsmarknaden ges möjlighet att nå en långvarig anställning, och där sysselsättningskravet kan vara en viktig språngbräda.

6 Referenser

- Anxo, D. 1994. *Erfarenheter av lönesubventioner i Europa, En jämförelse mellan Frankrike, Storbritannien, Sverige och Tyskland*, Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier, Arbetsmarknadsdepartementet.
- Benmarker, H. et al. 2013. Effects of contracting out employment services: Evidence from a randomized experiment, *Journal of Public Economics* 98, 2013, pp. 68–84.
- Blomqvist, P. 2004. The Choice Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s, *Social Policy and Administration* 38, 2004, pp. 139–155.
- Björnered, B. 2015. *Socioekonomisk analys av projekt social hänsyn*, BBJ konsult.
- Barthropp, S (red). 2006. *The Scope for Using Social Clauses in UK Public Procurement to Benefit UK Manufacturing Sector, A Report for the Manufacturing Forum, Appendix 4: The Case Studies*, Antony Collins Solicitors, July 2006.
- Cockx, B., & Ridder, G. 2001. Social employment of welfare recipients in Belgium: An evaluation, *The Economic Journal* 111, 2001, pp. 322–352.
- Erridge, A. 2007. Public procurement, public value and Northern Ireland unemployment pilot project, *Public administration* 85, pp. 1023–1043.
- European Commission. 2011. Internal Market: Awareness, Perceptions and Impacts, *Special Eurobarometer* 363.
- Flecker, J. and Hemann, C. 2011. The liberalization of public services: Company reactions and consequences for employment and working conditions, *Economic and Industrial Democracy* 32, 2011, pp. 523–544.
- Forslund, A. & Vikström, J. 2011. *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet*, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Rapport 2011:7.
- Grimshaw, D., Ruvery, J. & Marino, S. 2012. *Public sector pay and procurement in Europe during the crisis: The challenges facing local government and the prospects for segmentation, inequalities and social dialogue*, European Commission project Coordinated by EWERC, University of Manchester.
- Göteborgs stad. 2015a. Social hänsyn i offentlig upphandling: projektrapport & förslag till arbetsmodell och organisation.

Göteborgs stad. 2015b. Social hänsyn förstudie: ekonomiska effekter för köpare och leverantör.

Hartman, L. et al. (red). 2011. *Konkurrensens konsekvenser – Vad händer med svensk välfärd?*, SNS Förlag, 2011.

Hemström M. & Martinsson S. 2002. *Att följa upp arbetsmarknadspolitiska program*, IFAU Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Rapport 2002:1.

Jaehrling, K. 2015. The state as a ‘socially responsible customer’? Public procurement between market-making and market-embedding, *European Journal of Industrial Relations* 21, 2015, pp. 149–164.

Kahlenborn, W., C. Moser, J. Frijdal and M. Essig. 2011. *Strategic Use of Public Procurement in Europe*, Final Report to the European Commission MARKT/2010/02/C.

Konkurrensverket (2015), *Siffror och fakta om offentlig upphandling*, Konkurrensverkets rapportserie 2015:9.

Laun, L., & Skogman Thoursie, P. 2014. Does privatization of vocational rehabilitation improve labour market opportunities? Evidence from a field experiment in Sweden, *Journal of Health Economics* 3, 2014, pp. 59–72.

McCrudden, C. 2004. Using public procurement to achieve social outcomes, *Natural Resources Forum* 28, 2004, pp. 257–267.

Meggison, W. L. & Netter, J. M. 2001. From state to market: a survey of empirical studies on privatization, *Journal of Economic Literature* 39, 2001, pp. 321–389.

Mühlenkamp, H. 2015. From state to market revisited: A reassessment of the empirical evidence on the efficiency of public (and privately-owned) enterprises, *Annals of Public and Cooperative Economics* 86, 2015, pp. 535–557.

Nilsson, I. & Nilsson-Lundmark, E., *Mer än bara hus – en socioekonomisk analys av det sociala investeringsarbetet i Vivilla*.

OECD. 2011. *Government at a Glance*, OECD, Paris.

Ohlsson, H. 2003. Ownership and Production Costs: Choosing between Public Production and Contracting-Out in the Case of Swedish Refuse Collection, *Fiscal Studies* 24, 2003, pp. 451–476.

- SCB. 2015. *Finansiärer och utförare inom vård, skola och omsorg 2013*. Statistiska meddelanden OE 29 SM 1501. Tillgänglig: http://www.scb.se/Statistik/OE/OE0112/2013A01/OE0112_2013A01_SM_OE29SM1501.pdf
- Sacchetti, S. et al. 2012. *Community benefit clauses in public procurement: considerations on the role of partnership in Scotland*, draft paper for 2012 ASE Conference, Glasgow.
- Schulten, T. et al. 2012. *Pay and other social clauses in European public procurement*, Study on behalf of the European federation of public service unions (EPSU), 2012.
- Scottish government. 2014. *Sustainable procurement, Social Value and the Third sector in Scotland*, Survey of Public Sector Commissioners and Procurement Professionals. One Scotland
- SOU 2016:15 *Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Slutbetänkande av Utredningen om upphandling och villkor enligt kollektivaavtal*, Stockholm 2016.
- Sutherland, V., Mc Tier, A. and McGregor, A. 2015. *Analysis of the impact of community benefit clauses in procurement*, Final report June 2015, Training and Employment Research Unit, University of Glasgow.
- Trafikverket. 2015a. *Krav på sysselsättning i upphandlingar: Redovisning av ett regeringsuppdrag*, TRV 2015/57193.
- Trafikverket. 2015b. *Prognoser för sysselsättningsfrämjande åtgärder och krav: Antal platser i Trafikverkets kontrakt år 2016–2018*.
- Trafikverket. 2016a. *Bilaga om sysselsättningsskapande åtgärder och krav*, Ärendenummer: TRV 2016/30048
- Upphandlingsmyndigheten. 2016. *Upphandlingsmyndighetens riktlinjer för socialt ansvarsfull upphandling, särskilt fokus ekonomisk påverkan*. Tillgänglig: <http://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/socialt-ansvarsfull-upphandling/sysselsattningsojigheter/viktiga-ekonomiska-omraden/> (2016-09-22)



Adress 103 85 Stockholm

Telefon 08-700 16 00

Fax 08-24 55 43

konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se